

APPUNTO

Disegni di legge nn. 243- 714-759-1243 in materia di giurisdizione tributaria

(Relatori: per la 2^a Commissione Cucca, per la 6^a Commissione D'Alfonso)

Tutti e quattro i disegni di legge in titolo intervengono in materia di giurisdizione tributaria.

Il disegno di legge n. 243, di iniziativa del senatore Vitali, modifica l'attuale sistema, imperniato sulle commissioni tributarie, affidando l'amministrazione della giustizia tributaria a una magistratura specialistica ed autonoma.

Nel merito il provvedimento consta di 36 articoli, ripartiti in 4 Capi. Il **Capo I** (articoli 1-16) disciplina la giurisdizione tributaria. Questa è esercitata dai tribunali tributari, dalle corti di appello tributarie e dalla sezione tributaria della Corte di cassazione, secondo criteri di efficienza e di professionalità. I tribunali tributari hanno sede presso i tribunali ordinari e le corti di appello tributarie hanno sede presso le corti di appello nel cui distretto sono compresi tre tribunali. I magistrati tributari sono selezionati mediante concorso pubblico. Il Capo I disciplina inoltre i requisiti generali dei giudici tributari; le cause di incompatibilità; i procedimenti di nomina dei giudici dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie; la durata dell'incarico; le cause di decadenza dall'incarico; il trattamento economico dei giudici tributari; la responsabilità per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali; nonché il procedimento e le sanzioni disciplinari.

Il **Capo II** (articoli 17-28) disciplina il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, composto da undici componenti eletti dai giudici tributari e da quattro componenti eletti dal Parlamento, due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, tra i professori di università in materie giuridiche o gli avvocati iscritti all'albo da oltre venti anni.

Il Consiglio di presidenza che dura in carica cinque anni svolge, fra gli altri, i seguenti compiti: verifica i titoli di ammissione dei propri componenti e decide sui reclami relativi alle elezioni; disciplina con regolamento interno il proprio funzionamento; delibera sulle nomine e su ogni altro provvedimento riguardante i componenti dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie; formula al Presidente del Consiglio dei ministri proposte per l'adeguamento e per l'ammodernamento delle strutture e dei servizi, sentiti i presidenti dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie; stabilisce i criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti; stabilisce i criteri di massima per la ripartizione dei ricorsi nell'ambito dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie, divisi in sezioni; assicura l'aggiornamento obbligatorio professionale dei giudici tributari attraverso l'organizzazione di corsi di formazione permanente.

Il Capo II, poi, oltre a disciplinare il procedimento per l'elezione del Consiglio di Presidente, individua anche le cause di ineleggibilità e il trattamento economico dei componenti.

Il Capo III (articoli 29 e 30) disciplinano l'ufficio di segreteria e gli uffici di cancelleria.

Il Consiglio di presidenza è infatti assistito da un ufficio di segreteria, disciplinato da un apposito regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'ufficio di segreteria svolge funzioni di assistenza e collaborazione del Consiglio di presidenza per lo svolgimento di ogni attività amministrativa attribuita allo stesso ufficio o ai suoi componenti.

Presso ogni tribunale tributario e presso ogni corte di appello tributaria è poi istituito un ufficio di cancelleria, disciplinato da un apposito regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Capo IV costituito dal solo articolo 31 disciplina la competenza della sezione tributaria della Corte di cassazione.

Il Capo V (articoli 32-36) reca disposizioni finali e transitorie. Si prevede, fra le altre che i tribunali tributari e le corti di appello tributarie debbano insediarsi un anno dopo la data di entrata in vigore della legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Più ampio è il contenuto del disegno di legge n. 714, di iniziativa dei senatori Caliendo e altri. Esso, con i suoi 125 articoli, introduce nell'ordinamento il Codice del processo tributario. Il testo si struttura in quattro libri: il libro I reca le disposizioni generali; il libro II disciplina il processo tributario di primo grado; il libro III disciplina le impugnazioni; il libro IV regola i riti speciali. Il libro primo comprende quaranta articoli, suddivisi in quattro titoli, che trattano, nell'ordine: «Dei giudici tributari e dei loro ausiliari», «Delle parti e dei loro difensori», «Dell'esercizio dell'azione», «Degli atti del processo tributario». Il titolo I, «Dei giudici tributari e dei loro ausiliari», è suddiviso in cinque capi: «Della giurisdizione tributaria», «Della competenza dei giudici tributari», «Astensione e ricusazione dei giudici tributari», «Dei poteri del giudice tributario», «Ausiliari del giudice tributario». Il capo I «Della giurisdizione tributaria» è composto da cinque articoli nei quali sono disciplinati i capisaldi della giurisdizione tributaria, esercitabile dai tribunali tributari, dalle corti d'appello tributarie e dalla Sezione tributaria della Corte di cassazione. Ne viene definito l'ambito, e se ne disciplinano le patologie (difetto di giurisdizione) e i rimedi specifici (regolamento preventivo di giurisdizione), con l'inserimento dell'istituto dell'azione davanti al giudice tributario. Nel capo II «Della competenza dei giudici tributari», sono dettate le regole essenziali sulla competenza dei giudici tributari. Nel capo III «Astensione e ricusazione dei giudici tributari», sono disciplinati i tradizionali istituti dell'astensione (obbligatoria e facoltativa) e della ricusazione dei giudici tributari. Nel capo IV «Dei poteri del giudice tributario», sono ridefiniti i poteri, rispettivamente, decisorio, cautelari, cognitorio ed istruttori dei giudici tributari.

Il capo V, da ultimo detta la disciplina in materia di ausiliari del giudice tributario.

Il titolo II, «Delle parti e dei loro difensori», fornisce una più completa e aggiornata disciplina dei profili soggettivi del processo tributario, tenuto specificamente conto delle innovazioni ordinamentali posteriormente intervenute rispetto all'originario tessuto normativo contenuto nel decreto legislativo n. 546 del 1992. È stata in particolare modificata la disciplina sulle

parti e dei difensori delle parti private. Il titolo III, «Dell'esercizio dell'azione», detta una più estesa disciplina sui processi litisconsortili, introducendo anche un'apposita disposizione sul cosiddetto cumulo oggettivo. Il titolo IV, «Degli atti del processo tributario», è composto da quattro capi «Delle forme degli atti in generale», «Dei provvedimenti del giudice», «Delle comunicazioni e delle notificazioni degli atti», «Dei termini», e costituisce "un'autentica novità" per il processo tributario, a ben vedere, infatti la legge processuale tributaria attualmente in vigore infatti non contiene una compiuta disciplina degli atti del processo tributario.

Il libro II del codice «Il processo tributario di primo grado» è formato da quattro titoli: «Introduzione del giudizio», «Trattazione della controversia», «Della decisione della causa», «Sospensione, interruzione ed estinzione del processo». Il titolo I, «Introduzione del giudizio», suddiviso in quattro capi «Il ricorso», «La costituzione in giudizio delle parti», «Iscrizione a ruolo e formazione dei fascicoli», «Motivi aggiunti», contiene la disciplina dell'introduzione del processo tributario. Si è mantenuto l'inquadramento del decreto legislativo n. 546 del 1992, ma ne sono state revisionate le disposizioni più significative, come quella relativa al ricorso, all'individuazione degli atti autonomamente impugnabili, delle forme della costituzione in giudizio della parte ricorrente, della parte resistente e di altri soggetti. È stata anche disciplinata la mediazione. Il titolo II, «Trattazione della controversia», disciplina la nomina del relatore e la fissazione dell'udienza, l'avviso d'udienza, la presentazione di documenti prima dell'udienza, la presentazione di memorie prima dell'udienza, la discussione in pubblica udienza e la riunione dei ricorsi.

Il titolo III, «Della decisione della causa», suddiviso in due capi (rispettivamente dedicati alla «Sentenza» e alla «Pubblicazione, comunicazione e notificazione della sentenza») disciplina la fase decisoria del processo. Il titolo IV, «Sospensione, interruzione ed estinzione del processo», è composto da quattro capi, riguardanti progressivamente «La sospensione del processo» (capo I), «L'interruzione del processo» (capo II), «Disposizioni comuni sulla sospensione e interruzione del processo» (capo III), «L'estinzione del processo» (capo IV). Si segnalano, in particolare, la norma appositamente dedicata alla «sospensione del processo a seguito di querela di falso», che sopperisce ad un vuoto normativo per il processo tributario, molto avvertito nella pratica, la diversificata disciplina delle varie forme di interruzione e dei relativi effetti, l'esauritiva regolamentazione delle molteplici tipologie di estinzione del processo (per rinuncia al ricorso, per inattività delle parti, per cessazione della materia del contendere).

Il libro III, «Le impugnazioni», si compone di quattro titoli, riguardanti, in progressione, «Le impugnazioni in generale», «L'appello», «Il giudizio davanti alla Sezione tributaria della Corte di cassazione», «La revocazione». Il titolo I, «Le impugnazioni in generale», è costituito da tre soli articoli, nei quali si fissano le regole fondamentali, sui mezzi d'impugnazione, sui termini per impugnare le sentenze e sulle norme applicabili, così da circoscrivere la disciplina del sistema delle impugnazioni del processo tributario rispetto a quella generalmente contenuta nel codice di procedura civile, evidenziandone i tratti di conformità e le peculiarità differenziali.

Il titolo II, «L'appello», contiene una disciplina dell'istituto, che ricalca, con alcuni adattamenti, la disciplina attualmente vigente. Il titolo III, «Il giudizio davanti alla Sezione

tributaria della Corte di cassazione», mira a risolvere l'attuale situazione di «crisi» in cui versa il "terzo grado" di giudizio in materia.

Il titolo IV, «La revocazione», ripropone, con adeguati aggiornamenti e lievi modifiche, suggerite dall'esperienza dottrinale e giurisprudenziale, la regolamentazione contenuta nel decreto legislativo n. 546 del 1992.

Il libro IV contiene la disciplina dei «Riti speciali». Le norme che ne fanno parte sono ripartite in quattro titoli. Il titolo I, «Esecuzione delle sentenze e giudizio di ottemperanza», disciplina la riliquidazione e riscossione a seguito di sentenze, i rimborsi a seguito di sentenza, il rilascio di copia di sentenza in forma esecutiva e il giudizio di ottemperanza. Si tratta di una disciplina migliorativa di quella vigente, tendente a rendere ancora più funzionale la concreta esecuzione della sentenza. Il titolo II, «Il procedimento cautelare», oltre ad estendere la tutela cautelare anche ai giudizi d'appello e di revocazione regola dettagliatamente i modi e le forme della tutela cautelare in pendenza di ricorso per cassazione. Il titolo III, «Il procedimento di conciliazione in pendenza di giudizio», delinea una nuova disciplina del procedimento di conciliazione, espressamente stabilendo che esso possa aver luogo durante la pendenza dell'intero giudizio, nelle forme e con le modalità appositamente studiate in modo da consentire alle parti tutte di addivenire ad una composizione conciliativa delle liti pendenti. Il Titolo IV reca, da ultimo, disposizioni finali, attuative, transitorie e abrogative.

Il disegno di legge n. 759, di iniziativa del senatore Nannicini, prevede un codice completo della giurisdizione tributaria.

Il Codice si compone di 121 articoli, ripartiti in tre titoli, e di due tabelle allegate.

Il **titolo I** (articoli 1-32) è dedicato all'organizzazione della giurisdizione e il titolo II (articoli 33-108) al processo, mentre il titolo III (articoli 109-121) contiene le disposizioni transitorie e finali.

Più nel dettaglio il titolo I riprende, modificandolo ampiamente, il testo del decreto legislativo n. 545 del 1992. E' in primo luogo ridelineata la struttura della giurisdizione tributaria. La giurisdizione tributaria è esercitata in primo grado dai tribunali tributari, che sostituiscono le commissioni tributarie provinciali; in secondo grado dalle corti d'appello tributarie che sostituiscono le commissioni tributarie regionali. In luogo dell'attuale sistema che fa corrispondere alle province e alle regioni altrettante commissioni, il disegno di legge prevede 40 tribunali, competenti anche per più province, e 14 corti d'appello tributarie, competenti anche per più regioni. Per particolari situazioni geografiche si prevede che essi possano adottare modalità organizzative tali da garantire almeno una parziale presenza in altre località del territorio di competenza. Il "terzo grado" di giudizio resta assegnato alla Corte suprema di cassazione.

Con riguardo al giudizio di primo grado si prevede che i tribunali tributari giudicano in composizione monocratica; mentre il giudizio di secondo grado è affidato sempre a un collegio di tre giudici, compreso il presidente. Presso ciascun tribunale tributario è poi prevista l'istituzione di una sezione mediazione, organo non giurisdizionale e terzo rispetto

all'ente impositore, competente per i procedimenti di mediazione. Tale organo opera tramite collegi di 3 membri: un giudice tributario in funzione di presidente, un funzionario delle agenzie fiscali e un avvocato tributarista o dottore commercialista.

Il capo II del titolo I - come si rileva nella relazione- "costituisce il cuore dell'intervento": esso infatti definisce la nuova figura del magistrato tributario. In particolare sono stabilite - dettagliatamente - le modalità di reclutamento dei giudici tributari, mediante concorso pubblico; le cause di incompatibilità; il trattamento economico; le cause di decadenza dall'incarico. Più in generale si segnala il superamento del vigente sistema dei giudici onorari a tempo parziale, in favore di una magistratura "tecnica, professionale e a tempo pieno".

Il titolo I, inoltre, reca la riforma del sistema di sorveglianza e autogoverno della giurisdizione tributaria. Le competenze in materia di organizzazione e vigilanza della giurisdizione tributaria sono trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Presidenza del Consiglio dei ministri. In proposito la relazione illustrativa del disegno di legge precisa che "Si vuole così evitare che le commissioni tributarie e i relativi uffici dipendano in qualsivoglia modo dallo stesso ramo della pubblica amministrazione che è per lo più parte nei processi tributari". L'attuale Consiglio di presidenza della giustizia tributaria è ridenominato, più semplicemente, Consiglio della giustizia tributaria. Esso è l'organo di vigilanza e governo della giurisdizione tributaria. L'assetto e il funzionamento di questo organo sono ispirati al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. Oltre alla puntuale indicazione delle attribuzioni del Consiglio, sono disciplinate le cause di ineleggibilità e ridefinita la procedura per l'elezione dei componenti togati.

Presso il Consiglio è istituito l'Ufficio studi, a cui è preposto un membro del CGT. Esso oltre ad essere responsabile della raccolta e dello studio di documenti attinenti al diritto tributario, dell'organizzazione dell'attività di formazione e di tutte le altre iniziative (convegni, incontri, seminari), costituisce la struttura di supporto per la redazione sull'attività degli organi della giurisdizione tributaria. Il titolo I definisce poi i compiti della Segreteria centrale e degli uffici di segreteria. All'interno degli uffici di segreteria è inquadrata la sezione massimario.

Gli articoli 31 e 32, infine, del titolo I disciplinano il procedimento disciplinare. L'articolo 31 individua le fattispecie sanzionabili e le sanzioni, ispirandosi a quanto previsto per i magistrati ordinari dal decreto legislativo n. 109 del 2006. L'articolo 32 articola maggiormente l'elenco dei soggetti abilitati a promuovere il procedimento, ma al tempo stesso semplifica drasticamente il procedimento, rinviando alle norme applicabili ai magistrati ordinari.

Il **titolo II** dedicato al processo riprende in larga parte il contenuto del decreto legislativo n. 546 del 1992, procedendo, oltre agli adattamenti resi necessari dalla diversa denominazione degli organi della giurisdizione, a tre modifiche: la soppressione della figura del giudice relatore presso i tribunali tributari in quanto monocratici, l'estensione della mediazione e l'introduzione del filtro in appello.

Per quanto concerne la mediazione, essa è estesa alle controversie di valore non superiore a 250.000 euro (rispetto agli attuali 50.000 euro) e alle controversie di valore indeterminato;

restano escluse solo le controversie relative al recupero di aiuti di Stato. La competenza per la trattazione è della nuova sezione mediazione dei tribunali tributari, che sostituisce integralmente la funzione oggi assegnata all'amministrazione finanziaria.

Relativamente al meccanismo del filtro in appello il codice tributario riprende la disciplina dell'analogo istituto prevista dal codice di procedura civile (articoli 348-*bis* e seguenti) prevedendo una sorta di «udienza filtro», in cui il giudice deve valutare se vi sia una ragionevole probabilità di accoglimento dell'appello; in caso tale probabilità non sussista, il giudice dichiara l'impugnazione inammissibile con propria ordinanza. Tale meccanismo non è operante per le controversie relative ad abuso del diritto, disapplicazione di norme antielusive specifiche, prezzi di trasferimento ovvero aventi ad oggetto fattispecie che integrano uno dei delitti di cui al decreto legislativo n. 74 del 2000. L'esclusione dal filtro in appello delle suddette materie è giustificata dalla particolare complessità e peculiarità delle stesse.

Infine il **titolo III** reca disposizioni finali e transitorie.

Le norme transitorie si preoccupano in primo luogo di garantire la copertura degli incarichi di giudice tributario. Per quanto riguarda i giudici togati, cioè i magistrati che svolgono funzioni presso altre giurisdizioni, essi, entro i due mesi successivi alla pubblicazione del codice nella *Gazzetta Ufficiale*, devono optare o meno per l'incarico esclusivo di giudice tributario. E' inoltre dettata una puntuale disciplina per la progressiva copertura degli incarichi di giudice tributario. Il titolo III consente, nell'ipotesi residuino posti da coprire, l'utilizzo di giudici onorari, a tempo pieno o parziale, scelti fra alcune categorie particolari di soggetti.

Il disegno di legge n. 1243, di iniziativa dei senatori Romeo, Ostellari e altri, si compone di 38 articoli suddivisi in quattro capi. La proposta, recependo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione redatto dall'ANAC ed espressamente richiamato nella relazione, di propone di modificare "radicalmente il sistema, affidando la giustizia tributaria ad una magistratura specialistica e autonoma". Nel merito il disegno di legge reca previsioni analoghe a quelle contenute nell'AS 243 già illustrato.

Il capo I (articoli 1-16) reca disposizioni in materia di giurisdizione tributaria. Il disegno di legge rivede il sistema della giustizia tributaria. La giurisdizione tributaria, come precisa l'articolo 1, è esercitata dal giudice onorario tributario (con competenza sulle controversie tributarie di valore inferiore ai 3.000 euro), dai tribunali tributari, dalle corti di appello tributarie e dalla sezione tributaria della Corte di Cassazione. La magistratura tributaria è configurata come una magistratura autonoma, speciale e indipendente rispetto alle magistrature onoraria, amministrativa, contabile e militare. L'organico complessivo nazionale dei giudici tributari è fissato dal disegno di legge in 800 unità.

Il Capo I disciplina inoltre le procedure di reclutamento, mediante concorso pubblico per titoli ed esami e di nomina rispettivamente dei magistrati tributari togati e di quelli onorari; i requisiti generali dei giudici tributari; le cause di incompatibilità; la durata dell'incarico (si prevede che i giudici togati tributari cessino dall'incarico al compimento del settantesimo

anno di età); le cause di decadenza; il trattamento economico; la responsabilità per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali; nonché le sanzioni disciplinari e il procedimento disciplinare.

Il Capo II (articoli 17-32) prevede che l'alta vigilanza su tutti gli uffici e i magistrati tributari compete al Presidente del Consiglio dei ministri, che la esercita attraverso il Consiglio della giustizia tributaria. Tale organo, con sede a Roma esercita la vigilanza su tutti gli uffici e su tutti i magistrati tributari. Inoltre il Capo II disciplina la composizione, la durata, le attribuzioni spettanti al Presidente, le cause di ineleggibilità, le modalità di elezione dei componenti, il trattamento economico, le attribuzioni, le cause di scioglimento e l'autonomia contabile del Consiglio della giustizia tributaria. Presso il Consiglio è poi istituito un Ufficio studi diretto da un componente del Consiglio stesso, nominato con decreto del Presidente. Nella sua attività il Consiglio è assistito da un Segretariato generale posto alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio della giustizia tributaria. Gli articoli 31 e 32 disciplinano nel dettaglio i compiti degli uffici di cancelleria istituiti presso i tribunali e le corti d'appello tributarie e il ruolo unico del personale degli uffici delle cancellerie territoriali e del segretariato generale.

Il Capo III, costituito dal solo articolo 33, disciplina la competenza della sezione tributaria della Corte di Cassazione. Tale sezione giudica - tutti i giudici si svolgono esclusivamente con rito camerale - le impugnazioni delle sentenze delle corti di appello tributarie. Essa è composta da trentacinque giudici, ripartiti in cinque sottosezioni, in ragione delle seguenti materie: imposte sui redditi, imposta sul valore aggiunto, altri tributi, riscossione, rimborsi. Il presidente della sezione tributaria è anche presidente della prima sottosezione. Le altre sottosezioni sono presiedute da uno dei loro componenti. I collegi sono composti dal numero fisso di tre membri.

Infine il Capo IV (articoli 34-38) reca disposizioni finali e transitorie. Tra le altre si prevede che i tribunali tributari e le corti di appello tributarie si insedieranno il 1° gennaio 2020 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e a decorrere dalla medesima data saranno soppresse le commissioni tributarie provinciali e regionali, nonché le commissioni tributarie di primo e di secondo grado di Trento e di Bolzano. I giudizi pendenti a tale data saranno trasferiti ai tribunali tributari per i giudizi di primo grado e alle corti di appello tributarie per i giudizi di secondo grado; i giudizi pendenti presso le commissioni tributarie regionali e presso le commissioni tributarie di secondo grado di Trento e di Bolzano saranno, invece, trasferiti alle corti di appello tributarie competenti per territorio.
