

# Proposte di riforma del contenzioso tributario

## Analisi comparata

di Roberto Lunelli, Presidente della Sezione F.V.G. e Presidente nazionale vicario dell'A.N.T.I.

### 1. Premessa

### 2. Osservazioni

#### Premessa

1. È da tempo che l'ANTI – e non solo – chiede la **revisione** del processo tributario e, soprattutto, la **riforma** degli Organi giudicanti.

Il **processo**, dopo gli interventi del 2015, richiede qualche (ulteriore) aggiustamento e la definitiva messa a punto della modalità telematica (P.T.T.); per gli **Organi giudicanti**, invece, è necessaria una vera e propria ristrutturazione.

A parte la denominazione (le Commissioni Tributarie evocano un giudice amministrativo), a far parte del (futuro) Tribunale tributario e della (futura) Corte d'Appello tributaria dovranno essere **giudici** togati e laici debitamente **reclutati** (attraverso concorsi pubblici, come per le altre giurisdizioni): per sostituire (gradualmente) gli attuali giudici onorari, che – seppure benemeriti – non sempre sono in grado di assolvere un compito così delicato e complesso come quello che viene loro richiesto: a causa di una **formazione** non sempre adeguata, di un aggiornamento che risulta spesso difficoltoso e, soprattutto, del **tempo limitato** che essi possono dedicare all'esame dei fascicoli di causa, avuto riguardo ad altri impegni (rilevanti, spesso considerati preminenti).

L'argomento riguarda non solo gli "addetti ai lavori", ma tutti i contribuenti, perché **solo un "buon giudice"** può, attraverso il processo, realizzare la giustizia (nel caso, tributaria).

2. Nel nostro Ordinamento sono presenti svariati (e non sempre coordinati) **"istituti deflativi"** del contenzioso: essi svolgono un ruolo importante per consentire – in via unilaterale o bilaterale – di definire il rapporto d'imposta controverso, evitando, così, i tempi (non sempre brevi) della giustizia, i rischi (inevitabili) e i costi (non trascurabili) del giudizio tributario.

Gli istituti deflativi (neanche quelli endoprocessuali, come la conciliazione giudiziale) non possono, però, sostituire la (vera) Giustizia Tributaria, che viene assicurata solo da giudici che siano non solo autonomi e

indipendenti, ma anche tecnicamente preparati, temporalmente dedicati, adeguatamente compensati e dotati dello stesso *status* degli altri magistrati.

La complessità e variabilità della legislazione tributaria (e la rilevanza, spesso, delle controversie) esige **giudici professionali a tempo pieno**, che possano dedicarsi sia all'esame dei fascicoli che all'aggiornamento della (anche troppo fluida) materia; non è sufficiente la buona volontà - e talora l'abnegazione - di giudici onorari a tempo parziale; è necessaria una figura istituzionale di altro profilo che si dedichi a tempo pieno a tale funzione.

Tutti (o quasi) ne sono convinti, ma - da vent'anni a questa parte - nessuno dei progetti (elaborati da Commissioni ministeriali o da qualificati "gruppi di lavoro" costituiti da "studiosi" e da "pratici", da professori e da professionisti del settore) ha superato quella che va considerata la massima criticità della giustizia tributaria: l'Ordinamento (non il processo). E ciò, nonostante che, con il diffondersi degli istituti deflativi, sia venuto meno il paventato maggiore (rispetto all'attuale) "costo erariale" di una riforma dell'Ordinamento, dato che è stato dimostrato che già **800** (e, forse, 600) **giudici tributari a tempo pieno** sarebbero in grado di sostituire i circa 12 mila giudici del '96 e i (quasi) 5 mila attualmente previsti (in servizio, però, sono poco più di 3 mila).

3. Va poi rimarcato che le controversie tributarie non sono "tutte uguali", ma presentano (evidenti) differenze oggettive: tutte meritano attenzione, ma alcune "di più" ... tant'è che la L. 23/2014 sulla riforma tributaria aveva previsto la *"eventuale composizione monocratica dell'organo giudicante"* per le controversie *"di modica entità"*, purché non particolarmente complesse o rilevanti sul piano economico-sociale.

È, ovviamente, preferibile che il giudice sia collegiale (e a composizione mista), ma anche un giudice monocratico - se professionale e a tempo pieno - può assolvere tale compito per la **gran parte** delle controversie tributarie: perché, delle 440 mila vertenze pendenti – al 30 giugno 2007 – di fronte alle Commissioni Tributarie (Provinciali e Regionali), il cui valore totale si attesta sui **33 miliardi di euro, più della metà** (230 mila) presenta una "materia del contendere" (ciascuna) inferiore ai **3 mila euro** e "vale", complessivamente, **poco più**

dell'1% del totale, mentre quelle di valore unitario superiore a **1 milione di euro** sono relativamente poche: **poco più dell'1%** del totale (meno di 5.000), ma "valgono" più di 24 miliardi, cioè il 72% del totale.

Quanto, poi, all'eventuale giudizio di legittimità – che può svolgersi, dopo i due gradi di giudizio "speciale" (tributario) di fronte alla Corte di Cassazione – va detto che si sta rivelando, in questi ultimi anni, non solo troppo lento (con una durata 5/6 anni, se non interviene la Sezione filtro), ma **non più affidabile** dei due giudizi di merito e tutt'altro che nomofilattico ... tant'è che spesso viene utilizzato da contribuenti (e da loro consulenti) solo in via strumentale, confidando (spesso a buona ragione) sulla sopravvenuta approvazione di una sanatoria, di una "rottamazione" o di un condono ...

4. In definitiva: **solo** giudici tributari "**professionali e a tempo pieno**" - che svolgano la loro delicata (e difficile) funzione con impegno (e passione) - possono realizzare la "vera" GIUSTIZIA TRIBUTARIA; che oggi si tenta di ottenere – anche per vertenze molto rilevanti - valendosi degli istituti deflativi (del contenzioso): non solo per la (naturale) incertezza di ogni giudizio, ma anche per la paventata inaffidabilità dello stesso, dato che l'esito dipende – troppo spesso – dalla composizione del Collegio giudicante più che dal "diritto" ... delle parti in causa.

Solo Sentenze rigorose e motivate (con spese di giudizio severe) **nei primi due gradi di giudizio** potranno limitare quel fenomeno dell'"*abuso del terzo grado*" che sta "ingolfando" la Corte di Cassazione, limitando il giudizio di legittimità solo a casi e situazioni eccezionali. L'aggiunta di un'altra Sezione Tributaria potrà ridurre l'enorme arretrato e (forse, poi) anche i tempi del giudizio di legittimità, ma il **processo tributario** è un giudizio prevalentemente "**di merito**", che dovrebbe essere gestito da Organi giudicanti collegiali (o anche, in molti casi, monocratici), sempre professionali e a tempo pieno.

Solo così potrà essere perseguita, attraverso il "giusto processo tributario" la vera **GIUSTIZIA TRIBUTARIA**.

### Osservazioni

1. Si ritiene utile, per i lettori, riportare alcune – fra le diverse – PROPOSTE, procedendo ad una analisi comparata, che vuole essere, non tanto "di merito" quanto di "metodo".

Il **PRIMO** documento riporta la proposta di Legge delega dei deputati on.li **Ermini**, Ferranti, Verini (n. **AC 3734**) che un anno fa era considerato il progetto che pareva avere le maggiori probabilità di essere approvato

dal Parlamento (anche perché proveniente da esponenti del partito di maggioranza e al Governo).

Si tratta di un "articolo unico", peraltro dirompente, perché prevede, al primo comma, la delega al Governo per la soppressione delle Commissioni tributarie e la istituzione di **sezioni specializzate** (tributarie) della "giurisdizione ordinaria" (ai commi da 2 a 5, poi, vengono indicate le modalità di approvazione dei decreti delegati, la possibilità di adottare disposizioni integrative e correttive e, infine, le modalità di copertura finanziaria).

Il **SECONDO** documento riporta una parte del disegno di legge delega recante "**Modello di codice unico in materia tributaria**", diretto a "*razionalizzare e codificare l'attuazione e l'accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario*". Tale D. di L. approvato dall'Assemblea del CNEL (il 20.3.2013) contiene un art. 4, rubricato "*Revisione della disciplina e della organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria*", che si occupa, dunque, di contenzioso tributario.

Il **TERZO** documento è il progetto di un nostro associato, l'avv. Villani: ha per oggetto la "*Riforma delle Commissioni Tributarie*" ed è l'espressione di un professionista ("un pratico") che si occupa, da anni, della materia – non solo attraverso articoli e contributi sulla stampa specialistica, ma soprattutto – partecipando alle **udienze** delle Commissioni tributarie.

Ho voluto inserirlo come "testimonianza" di un tributarista, pur senza riportare alcune parti del suo progetto, perché non trovano corrispondenza negli altri due testi e quindi manca la (voluta) comparazione: merita di essere considerato nella sua interezza.

2. Qualche osservazione su alcuni punti di maggiore rilievo delle tre proposte.

- a) La proposta **Ermini** (e altri) delega al Governo il compito di sopprimere le attuali Commissioni tributarie per attribuire la giurisdizione in materia tributaria ai Tribunali e alle Corti d'appello della Giustizia ordinaria, istituendo **sezioni specializzate**. Gli altri due testi, invece, prevedono che la "giurisdizione tributaria" rimanga in capo al giudice tributario e che ne venga garantita l'autonomia, anche finanziaria.
- b) La proposta Ermini disciplina "solo" il reclutamento dei magistrati mediante concorso e la durata massima dell'incarico, mentre il testo CNEL prevede il riordino degli organi secondo criteri di efficienza e professionalità e quello Villani detta un regolamento analitico: le finalità sono, ad evidenza, le stesse.
- c) La proposta Ermini e quella Villani prevedono la composizione **monocratica** dell'organo giudicante in primo grado, mentre di questo aspetto non si oc-

cupa il CNEL (per cui si ritiene che dia per scontata la composizione collegiale degli Organi giudicanti); il testo CNEL, a sua volta, conferma “*l’articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio*”.

- d) La proposta Ermini prevede la difesa personale nelle cause fino a 3.000,00 euro (già introdotta dal D.Lgs. 156/2015): è una disposizione apparentemente favorevole al contribuente, ma in realtà molto pericolosa sotto il profilo pratico (tant’è che non viene riportata negli altri due testi), perché il giudice non può trascurare eventuali carenze processuali.
- e) Le proposte Ermini e Villani precisano che le disposizioni processuali “generalì” (del C.P.C.) sono applicabili purché compatibili con quelle “speciali”; come, del resto, è attualmente stabilito dall’art. 1, co.2 del D.Lgs. 546/1992; il testo CNEL prevede che le norme del processo tributario vengano adeguate “*alla particolare natura dello stesso*” (per rimarcare la specialità del processo tributario);
- f) La proposta Ermini autorizza al patrocinio in primo grado i soggetti ai quali la legge attualmente consente l’assistenza tecnica e limita il patrocinio nel secondo grado ai soli iscritti negli Albi degli avvocati e dei commercialisti; il testo CNEL propone un complessivo riordino dei soggetti abilitati e la istituzione di un apposito Albo, mentre il progetto Villani non si occupa di questo problema.
- g) Tutti tre i documenti prevedono, infine, l’obbligo di **formazione e aggiornamento** dei giudici tributari; disciplinano il passaggio del personale amministrativo delle attuali Commissioni ai futuri organi giudicanti e stabiliscono – ovviamente, senza entrare nei dettagli – un adeguato **regime transitorio** per evitare, nei limiti del possibile, una discontinuità nell’amministrazione della GIUSTIZIA TRIBUTARIA.

3. Va precisato che, in questi ultimi mesi, si sta consolidando quell’orientamento del Parlamento (e, in particolare, delle Commissioni della Camera e del Senato che si sono interessate della tematica) che prevede, per la giustizia tributaria, il **mantenimento** di organi speciali seppure riordinati e professionalizzati.

Si è, dunque, rafforzata la posizione di cui intende “migliorare nella continuità” la giustizia tributaria, evitando il rischio che diventi parte integrante di una “giustizia ordinaria”, che già oggi ha non pochi problemi ...

Il Progetto che pare doversi considerare preminente – e, quindi, di riferimento – è, oggi, D. di L. n. 988 del Senato (1° agosto 2013), d’iniziativa dei senatori Pagliari (e altri), redatto, per la parte tecnica, dai prof. Glendi, Comelli e Soncini dell’Università di Parma: è un testo elaborato prima delle novità introdotte nel D.Lgs. 546/1992 dal D.Lgs. 156/2015, ancora migliorabile, ma certamente di notevole interesse.

Nel prossimo numero della Rivista verrà sintetizzato il contenuto del nuovo progetto estraendo i brani esplicativi più significativi della Relazione accompagnatoria ed elaborando uno schema che consenta una lettura “facilitata” dei 124 articoli di cui il Progetto Pagliari (- Glendi) si compone.

**Sub 1) - Comparazione testi**  
**Camera dei Deputati – VI Commissione Finanze – Disegno 3734**

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
<b>Art. 1</b>	<b>Art. 4</b> Revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria	
1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali e l'attribuzione al giudice ordinario dei relativi procedimenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:	1. Il Governo della Repubblica è delegato ad attuare, con i decreti di cui all'art. 1, la revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:	///
a) <b>sopprimere le commissioni tributarie</b> provinciali e le commissioni tributarie regionali nonché le relative sezioni distaccate operando le seguenti necessarie abrogazioni e modifiche delle disposizioni vigenti;	///	///

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
<p>b) <b>attribuire ai tribunali ordinari</b> aventi sede in comune capoluogo di provincia in cui sono istituite le commissioni tributarie provinciali, ad eccezione del tribunale di Napoli Nord, <b>la giurisdizione</b> sulle materie già oggetto di trattazione avanti alle commissioni tributarie provinciali e regionali, attribuire altresì tale giurisdizione, per la provincia di Caserta, al tribunale di Santa Maria Capua Vetere;</p>	<p>a) attribuzione al giudice tributario di tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie, conformemente a quanto indicato dalle decisioni della Corte costituzionale in materia;</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPO I LA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA<sup>1</sup></b></p> <p><b>ART. 1 (Gli organi della giurisdizione tributaria)</b> 1. La giurisdizione tributaria 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. 2. 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. 3. (<i>omissis</i>) 4. (<i>omissis</i>) 5. (<i>omissis</i>) 6. (<i>omissis</i>)</p> <p><b>ART. 3 (I presidenti dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie)</b> Commi da 1 a 4 <i>Omissis</i> 5. È istituito il ruolo autonomo della magistratura tributaria, distinto dalla magistratura ordinaria, amministrativa e contabile sia per quanto riguarda il trattamento economico sia per quanto riguarda lo sviluppo di carriera, come da successivo regolamento. 6. (<i>omissis</i>)</p>
///	<p>b) previsione della facoltà di definizione conciliativa tra le parti di quanto forma oggetto del processo tributario parallelamente all'evolversi del processo stesso in ogni sua fase e grado, stragiudizialmente e anche su invito da parte dei collegi giudicanti; c) garantito accesso del contribuente alla tutela giurisdizionale, senza preclusioni limitative in grado di condizionarla; d) identificazione degli atti tributari autonomamente impugnabili davanti al giudice tributario entro termini di decadenza specificamente predeterminati;</p>	///

<sup>1</sup> Comprende gli artt. da 1 a 16.

Il Capo II, relativo al "Consiglio di presidenza della giustizia tributaria", comprende gli artt. da 17 a 28.

<b>Ermini, AC 3734 8 aprile 2016</b>	<b>CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)</b>	<b>Avv. Villani (14 aprile 2016)</b>
<i>c)</i> sopprimere il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, operando le conseguenti necessarie abrogazioni e modifiche delle disposizioni vigenti;  <i>d)</i> attribuire al Consiglio superiore della magistratura le funzioni già spettanti al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria;	///	///

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
<p>e) <b>istituire</b> presso ogni tribunale ordinario avente sede in un comune capoluogo di provincia ai sensi della lettera b) una o più <b>sezioni specializzate tributarie</b>, competenti per la trattazione dei procedimenti già attribuiti alle commissioni tributarie provinciali e regionali; l'assegnazione dei giudici alle sezioni specializzate tributarie ha luogo in base alla disciplina prevista per le sezioni del lavoro;</p> <p>f) prevedere l'assunzione di un contingente di 750 magistrati con utilizzazione delle risorse rese disponibili a seguito della soppressione delle commissioni tributarie e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria; il <b>reclutamento</b> dei magistrati di cui alla presente lettera ha luogo mediante due distinte <b>procedure concorsuali</b> da indire nell'arco di dodici mesi;</p>	///	<p><b>ART. 3 (I presidenti dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. I presidenti dei tribunali tributari sono nominati tra i giudici tributari vincitori di concorso pubblico ai sensi del successivo articolo 4, secondo la graduatoria redatta in base ad un successivo regolamento.</li> <li>2. I presidenti di sezione dei tribunali tributari sono nominati tra i giudici tributari vincitori di concorso pubblico ai sensi del successivo articolo 4, secondo la graduatoria redatta in base ad un successivo regolamento.</li> <li>3. I presidenti delle corti di appello tributarie sono nominati tra i giudici tributari vincitori di concorso pubblico ai sensi del successivo articolo 5, secondo la graduatoria redatta in base ad un successivo regolamento.</li> <li>4. I presidenti di sezione delle corti di appello tributarie sono nominati tra i giudici tributari vincitori di concorso pubblico ai sensi del successivo articolo 5, secondo la graduatoria redatta in base ad un successivo regolamento.</li> <li>5. <i>(omissis)</i></li> <li>6. Il numero massimo nazionale di giudici tributari è di 1000 (mille) unità.</li> </ol> <p><b>ART. 4 (I giudici dei tribunali tributari)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. I giudici dei tribunali tributari sono selezionati mediante concorso pubblico a base regionale per titoli ed esami orali, ai sensi dell'articolo 97, ultimo comma, della Costituzione.</li> <li>2. I candidati devono essere in possesso di laurea magistrale in giurisprudenza o in economia e commercio.</li> <li>3. Gli esami orali avranno ad oggetto il diritto tributario ed il diritto processuale civile.</li> <li>4. Con successivo regolamento saranno stabilite le specifiche modalità di svolgimento del concorso pubblico a base regionale.</li> </ol>

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
		<p>5. Le commissioni di esame a base regionale, nominate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, devono essere formate da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un magistrato, consigliere di cassazione, che la presiede;</li> <li>- un professore ordinario di diritto tributario;</li> <li>- un avvocato tributarista, in base alla Legge n. 247 del 31 dicembre 2012 e Decreto del Ministero della Giustizia n. 144 del 12 agosto 2015, iscritto all'albo speciale dei cassazionisti da almeno venticinque anni.</li> </ul> <p>6. La partecipazione alle cessate commissioni tributarie provinciali è titolo preferenziale in caso di parità di votazione.</p> <p>7. In caso di morte, cessazione dalle funzioni per raggiunti limiti di età o per decadenza, i nuovi giudici tributari sono nominati scorrendo la graduatoria del concorso già svolto sino ad esaurimento. Alla fine, si indice un nuovo concorso sempre a base regionale.</p> <p>8. <i>(omissis)</i></p> <p><b>ART. 5 (I giudici delle corti di appello tributarie)</b></p> <p>1. I giudici delle corti di appello tributarie sono selezionati mediante concorso pubblico a base regionale per titoli ed esami orali, ai sensi dell'articolo 97, ultimo comma, della Costituzione.</p> <p>2. I candidati devono essere in possesso di laurea magistrale in giurisprudenza o in economia e commercio, conseguita da almeno dieci anni.</p> <p>3. Gli esami orali avranno ad oggetto il diritto tributario ed il diritto processuale civile.</p> <p>4. Con successivo regolamento saranno stabilite le specifiche modalità di svolgimento del concorso pubblico a base regionale.</p> <p>5. Le commissioni di esame a base regionale, nominate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, devono essere formate da:</p>



Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- un magistrato, consigliere di cassazione, che la presiede;</li> <li>- un professore ordinario di diritto tributario;</li> <li>- un avvocato tributarista, in base alla Legge n. 247 del 31 dicembre 2012 e Decreto del Ministero della Giustizia n. 144 del 12 agosto 2015, iscritto all'albo speciale dei cassazionisti da almeno venticinque anni.</li> </ul> <p>6. La partecipazione alle cessate commissioni tributarie regionali è titolo preferenziale in caso di parità di votazione.</p> <p>7. In caso di morte, cessazione dalle funzioni per raggiunti limiti di età o per decadenza, i nuovi giudici tributari sono nominati scorrendo la graduatoria del concorso già svolto sino ad esaurimento. Alla fine, si indice un nuovo concorso sempre a base regionale.</p> <p>Commi 8 e 9 <i>Omissis</i>.</p> <p><b>ART. 6 (La formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti)</b></p> <p>1. Il presidente di ciascun tribunale tributario e di ciascuna corte di appello tributaria, all'inizio di ogni anno, stabilisce con proprio decreto la composizione delle sezioni in base ai criteri fissati dal Consiglio di presidenza della giustizia tributaria per assicurare l'avvicendamento dei componenti tra le stesse.</p> <p>2. Il presidente di ciascuna sezione, all'inizio di ogni anno, stabilisce il calendario delle udienze e, all'inizio di ogni semestre, la composizione dei collegi giudicanti in base ai criteri di massima stabiliti dal Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.</p> <p>3. Ciascun collegio giudicante deve tenere udienza due volte a settimana.</p> <p>4. Il presidente di ciascun tribunale tributario e di ciascuna corte di appello tributaria, con decreto di cui al comma 1, indica una o più delle sezioni che, nel periodo di sospensione feriale dei termini processuali, procedono all'esame delle domande di sospensione cautelare dell'atto impugnato o della sentenza impugnata.</p> <p>5. (<i>omissis</i>)</p>

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
g) prevedere che le sezioni specializzate tributarie di primo grado operino in <b>composizione monocratica</b> per la trattazione dei procedimenti di propria competenza;	///	<p><b>ART. 6 (La formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti)</b> Commi da 1 a 4 <i>Omissis</i> 5. È istituito il giudice monocratico per le seguenti controversie:</p> <p>a) di valore non superiore a ventimila euro, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, comma 5, secondo periodo, del decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992 e successive modifiche ed integrazioni;</p> <p>b) relative alle questioni catastali di cui all'articolo 2, comma 2, decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992 e successive modifiche ed integrazioni;</p> <p>c) giudizi di ottemperanza senza alcun limite di importo;</p> <p>d) negli altri casi tassativamente previsti dalla legge.</p>
h) prevedere che la <b>sentenza</b> che definisce il procedimento in primo grado sia <b>soggetta a reclamo</b> dinanzi alla medesima sezioni del tribunale in composizione collegiale, nei limiti previsti per tale mezzo di impugnazione dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge;	e) articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio. I primi due, da espletarsi da tribunali tributari e da Corti d'Appello tributarie, quali organi della giurisdizione tributaria derivanti dalle Commissioni tributarie provinciali e regionali così come riordinate dall'art. 1 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, aventi rispettivamente sede nei capoluoghi di provincia e di regione. Il terzo, demandato da apposita Sezione tributaria della Corte di Cassazione, composta da trenta giudici, ripartiti in cinque sottosezioni in ragione della materia, di cui la prima presieduta dal Presidente della Sezione tributaria e le altre da uno dei loro componenti, con l'espressa previsione che il Presidente della Sezione tributaria della Corte di Cassazione può disporre che i ricorsi che presentano questioni di diritto già decise in senso difforme dalle sottosezioni e quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza vengano decise da un Collegio unitariamente composto dai Presidenti delle cinque sottosezioni o in loro vece da un componente di ciascuna sottosezione designato dal rispettivo Presidente;	///
i) prevedere che avverso la sentenza che definisce il procedimento di reclamo possa essere proposto <b>ricorso per cassazione</b> per i motivi previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge;		<p style="text-align: center;"><b>CAPO IV CORTE DI CASSAZIONE SEZIONE TRIBUTARIA<sup>2</sup></b></p> <p><b>ART. 31 (Competenza della sezione tributaria della corte di cassazione)</b> 1. Salva la competenza delle sezioni unite della Corte di cassazione relativamente alle sole questioni di giurisdizione, giudica per il resto la sezione tributaria della Corte di cassazione, composta da trentacinque giudici, ripartiti in cinque sotto sezioni, in ragione della materia (imposte sui redditi, imposta sul valore aggiunto, altri tributi, riscossione, rimborsi). Il presidente della sezione tributaria è anche presidente della prima sotto sezione. Le altre sotto sezioni sono presiedute da uno dei loro componenti. I collegi sono composti dal numero fisso di tre membri, di cui uno ha veste di presidente del collegio. 2. È abolita la pubblica udienza con rito camerale.</p>

2 Comprende solo l'art. 31.

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
l) prevedere la possibilità della <b>difesa personale</b> dinanzi al tribunale per le cause tributarie di valore non superiore a 3.000,00 euro;	///	///
m) prevedere che il collegio competente per le cause tributarie presso il tribunale sia composto esclusivamente da magistrati ordinari;	///	///
n) prevedere che le <b>disposizioni processuali</b> di cui al decreto legislativo 3 dicembre 1992, n. 546, siano applicabili, <b>in quanto compatibili</b> , al giudizio dinanzi alle sezioni specializzate tributarie sia per la fase della cognizione sia per la fase dell'esecuzione;	h) adeguamento delle norme del processo tributario alla particolare natura dello stesso rispetto a quello civile e amministrativo, prevedendosi in particolare:	<b>ART. 1 (Gli organi della giurisdizione tributaria)</b> 1. (omissis) 2. (omissis) 3. I giudici tributari applicano le norme processuali di cui al decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, modificato dal decreto legislativo n. 156 del 24 settembre 2015, per l'uniformità del rito come strumento di semplificazione e di celerità. 4. Solo per quanto non disposto dal precedente comma 3, anche con l'impiego dell'analogia, e sempre che siano compatibili con esse, i giudici tributari applicano le disposizioni del codice di procedura civile. 5. (omissis). 6. (omissis).

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
///	<p>h1) apposita regolamentazione del trasferimento dell'azione da altri giudici a quello tributario e viceversa, soltanto dopo il passaggio in giudicato della pronuncia declinatoria della giurisdizione;</p> <p>h2) disciplina della competenza tra i vari giudici tributari, esclusa l'applicabilità di ogni tipo di regolamento previsto dal codice di procedura civile;</p> <p>h3) disciplina dell'astensione e della recusazione dei giudici tributari adeguata alle peculiarità del processo tributario e alla particolare natura delle parti residenti in 1° grado;</p> <p>h4) specificazione dei poteri decisori, cautelari, cognitori ed istruttori dei giudici tributari, in funzione dello speciale oggetto del processo ad essi affidato;</p> <p>h5) aggiornamento della disciplina delle parti del processo tributario per adeguarla alle nuove disposizioni sostanziali in materia;</p> <p>h6) istituzione di apposito regime disciplinare per i processi tributari con pluralità di parti, avuto specifico riguardo agli istituti dei ricorsi collettivi e cumulativi, del litisconsorzio necessario e facoltativo, degli interventi, volontari e coatti, e della riunione delle cause;</p> <p>h7) disciplina formale degli atti del processo tributario, con particolare riguardo agli atti di parte e ai provvedimenti dei giudici, alla loro comunicazione e notificazione, anche a mezzo telefax o in via telematica;</p> <p>h8) regolamentazione del procedimento di 1° e di 2° grado con la rigorosa specificazione dei requisiti degli atti introduttivi e delle conseguenze della loro mancanza in termini d'inammissibilità, delle formalità e dei tempi per la costituzione in giudizio, iscrizione a ruolo, produzione di documenti, anche in grado d'appello, proposizione di motivi aggiunti, soltanto in 1° grado, discussione della causa sempre in pubblica udienza, eliminazione dei riti preliminari e dei relativi reclami, abolizione di trattamenti riservati a particolari categorie di controversie, privilegiando l'uniformità del rito come strumento di semplificazione e di celerità;</p>	///

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
	<p>h9) limitazione della sospensione necessaria del processo tributario ai soli casi di presentazione di querela di falso, in via principale o incidentale, e di controversie sullo stato e la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio;</p> <p>h10) uniformizzazione e generalizzazione della tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario, ai fini della realizzazione del giusto processo e di una tutela giurisdizionale concreta ed effettiva, conformemente ai precetti costituzionali;</p> <p>h11) estensione della conciliazione giudiziale anche in grado di appello e in pendenza del giudizio di revocazione, salva la possibilità della conciliazione stragiudiziale anche in pendenza del giudizio davanti alla Sezione tributaria della Corte di Cassazione;</p> <p>h12) semplificazione del giudizio d'appello, con la possibilità per tutte le parti di produrre nuovi documenti, e con l'abolizione della sanzione dell'inammissibilità per il caso di mancato deposito di copia dell'appello alla segreteria del giudice che ha emesso la sentenza appellata, da sostituire con altro strumento per evitare l'incauto rilascio di formule esecutive;</p> <p>h13) disciplina del procedimento davanti alla Sezione tributaria della Corte di Cassazione, mantenendo solo alcune delle disposizioni di rito attualmente previste dal codice di procedura civile e adeguando quelle conservate, in modo da garantire una ragionevolmente contenuta diversità del 3° grado del processo tributario rispetto a quello interamente disciplinato dal codice di rito civile, privilegiando in ogni caso il ruolo nomoflattico della Sezione tributaria della Corte di Cassazione quale organo apicale della giurisdizione tributaria;</p> <p>h14) disciplina dell'immediata esecutorietà delle decisioni dei giudici tributari valevole per tutte le parti in causa;</p>	

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
<p>o) prevedere che siano assegnati alle sezioni specializzate tributarie magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità;</p> <p>p) individuare un <b>limite massimo di permanenza nell'incarico</b> per i magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie compreso tra cinque e dieci anni;</p>	<p>i) riordino dell'assetto organizzativo dei tribunali e delle Corti d'Appello tributarie e dei loro componenti, secondo criteri di efficienza e di professionalità;</p>	<p><b>ART. 2 (La composizione dei tribunali tributari e delle corti di appello)</b>  1. <i>(omissis)</i>  2. L'incarico [<i>del presidente del tribunale tributario e della corte di appello tributaria</i>] ha durata quinquennale a decorrere dalla data di esercizio effettivo e non è rinnovabile.  Commi da 3 a 6 <i>Omissis</i></p> <p><b>ART. 11 (Durata dell'incarico)</b>  1. I giudici tributari dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie, indipendentemente dalle funzioni svolte, cessano dall'incarico, in ogni caso, al compimento del settantesimo anno di età.</p>
<p>q) confermare i meccanismi di <b>mediazione tributaria</b> vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;</p>	<p>///</p>	<p>///</p>
<p>r) garantire la possibilità di <b>patrocinare</b> davanti alle sezioni specializzate tributarie di primo grado in composizione monocratica ai soggetti appartenenti alle medesime categorie per le quali la legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge consente l'assistenza tecnica; garantire la possibilità di patrocinare davanti alle sezioni specializzate tributarie in composizione collegiale a coloro che <b>sono iscritti negli albi</b> professionali degli avvocati o dei dottori commercialisti;</p>	<p>g) riordino dei soggetti abilitati alla rappresentanza e alla difesa delle parti nel processo tributario tenuto conto della normativa dell'Unione europea e con l'istituzione, comunque, di apposito albo dei difensori tributari presso ciascuna Corte d'Appello tributaria e presso la Sezione tributaria della Corte di Cassazione;</p>	<p>///</p>

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
<p>s) prevedere che la Scuola superiore della magistratura stabilisca uno specifico programma per la <b>formazione</b> iniziale, l'<b>aggiornamento</b> e la formazione permanente dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie;</p> <p>t) prevedere l'obbligatorietà della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie;</p>	<p>f) qualificazione professionale dei giudici tributari in modo da assicurare adeguata preparazione specialistica, esclusa ogni distinzione tra di essi in riferimento alle rispettive provenienze, anche per ricoprire cariche di presidenza o vicepresidenza, con rigorosa disciplina delle incompatibilità anche per la contemporanea appartenenza del giudice tributario ad altro ordine giurisdizionale, in ogni caso vietata;</p>	<p><b>ART. 4 (I giudici dei tribunali tributari)</b> Commi da 1 a 7 <i>Omissis</i> 8. In ogni caso, nel corso degli anni deve essere previsto il rafforzamento della qualificazione professionale dei giudici tributari al fine di assicurarne l'adeguata preparazione specialistica, come previsto dall'articolo 23, comma primo, lettera h).</p> <p><b>ART. 5 (I giudici delle corti di appello tributarie)</b> Commi da 1 a 7 <i>Omissis</i> 8. In ogni caso, nel corso degli anni deve essere previsto il rafforzamento della qualificazione professionale dei giudici tributari al fine di assicurarne l'adeguata preparazione specialistica, come previsto dall'articolo 23, comma primo, lettera h). 9. Presso ogni corte di appello tributaria è istituito un ufficio del massimario che provvede a rilevare, classificare ed ordinare in massime le sentenze pronunciate nel distretto.</p> <p><b>ART. 8 (Incompatibilità)</b> 1. Non possono essere nominati giudici tributari dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie: a) i membri del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo; b) i consiglieri regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e gli amministratori di altri enti che applicano tributi o hanno partecipazione al gettito dei tributi indicati nell'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché coloro che, come dipendenti di detti enti o come componenti di organi collegiali, concorrono all'accertamento dei tributi stessi; c) i dipendenti o ex dipendenti dell'amministrazione finanziaria che prestano o hanno prestato servizio presso</p>

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
		<p>gli uffici delle agenzie delle entrate, delle dogane e dei monopoli e del territorio, di cui al decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, e successive modificazioni;</p> <p>d) gli appartenenti o ex appartenenti al corpo della Guardia di Finanza;</p> <p>e) i soci, gli amministratori ed i dipendenti delle società concessionarie del servizio di riscossione delle imposte o preposte alla gestione dell'anagrafe tributaria e di ogni altro servizio tecnico del Ministero dell'economia e delle finanze;</p> <p>f) i prefetti ed i questori;</p> <p>g) coloro che ricoprono incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici o nei movimenti politici;</p> <p>h) coloro che sono iscritti in albi professionali; prima della nomina bisogna cancellarsi dagli albi professionali con effetto immediato;</p> <p>i) gli appartenenti alle forze armate ed i funzionari civili nei corpi di polizia;</p> <p>l) i magistrati ordinari, amministrativi e contabili in servizio o in pensione.</p> <p>2. Non possono essere componenti dello stesso collegio giudicante i coniugi, i conviventi, nonché i parenti ed affini entro il quarto grado.</p> <p><b>ART. 23 (Attribuzioni)</b> [<i>del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria</i>]</p> <p>1. Il Consiglio di presidenza: lett. da a) a g) <i>Omissis</i></p> <p>h) assicura l'aggiornamento obbligatorio professionale dei giudici tributari attraverso l'organizzazione di corsi di formazione permanente, in sede centrale e decentrata nell'ambito degli stanziamenti annuali dell'apposita voce di bilancio in favore dello stesso Consiglio e sulla base di un programma di formazione annuale, comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il mese di ottobre dell'anno precedente lo svolgimento dei corsi; lett. da i) a o) <i>Omissis</i></p> <p>2. (<i>omissis</i>)</p>



Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
<p><i>u)</i> prevedere che il <b>personale amministrativo</b> assegnato alle segreterie delle commissioni tributarie transiti nei ruoli del personale amministrativo dell'amministrazione giudiziaria e sia assegnato alla qualifica funzionale corrispondente a quello del personale adibito alle medesime funzioni, nonché prevedere che il transito del personale di cui alla presente lettera abbia luogo per metà della consistenza effettiva in coincidenza con la data di entrata in vigore del primo dei decreti legislativi e per l'altra metà decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge;</p>	<p>///</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPO III</b> <b>UFFICI DI SEGRETERIA<sup>3</sup></b></p> <p><b>ART. 29 (Ufficio di segreteria del consiglio di presidenza)</b> 1. Il Consiglio di presidenza è assistito da un ufficio di segreteria, come da successivo regolamento. 2. L'ufficio di segreteria svolge funzioni di assistenza e collaborazione per lo svolgimento di ogni attività amministrativa attribuita alla stessa o ai suoi componenti.</p> <p><b>ART. 30 (Ufficio di cancelleria dei giudici tributari)</b> 1. È istituito presso ogni tribunale tributario e presso ogni corte di appello tributaria un ufficio di cancelleria come da successivo regolamento. 2. Gli uffici di cancelleria sono dipendenti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. 3. Il trattamento economico è disciplinato da successivo regolamento. 4. L'ufficio di cancelleria svolge funzioni di assistenza e collaborazione nell'esercizio dell'attività giurisdizionale nonché per lo svolgimento di ogni altra attività amministrativa attribuita alla stessa o ai suoi componenti.</p>

<sup>3</sup> Il Capo III comprende solo i due articoli riportati.

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
///	<p>l) riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, dotati di apposito organo di autogoverno, con riconosciuta <b>garanzia di autonomia</b>, anche finanziaria, attraverso l'utilizzo dei contributi unificati previsti dalla legge da impiegare soltanto per il distacco del personale delle segreterie dagli enti di provenienza e per le retribuzioni dei giudici in misura adeguata alla qualità delle funzioni espletate.</p>	<p><b>ART. 1 (Gli organi della giurisdizione tributaria)</b> Commi da 1 a 4 <i>Omissis</i> 5. L'organizzazione e la gestione dei giudici tributari è affidata esclusivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per assicurare la terzietà ed imparzialità dell'organo giudicante, ai sensi dell'articolo 111, secondo comma, della Costituzione. 6. È istituita la quarta <b>magistratura autonoma</b> rispetto alla magistratura ordinaria, amministrativa e contabile.</p> <p><b>ART. 13 (Trattamento economico)</b> 1. Per i giudici tributari si devono prevedere criteri di determinazione del trattamento economico congruo e dignitoso tenendo conto della delicatezza del compito svolto e della professionalità richiesta. 2. Si applica il trattamento economico, nonché quello previdenziale, assistenziale, comprensivo di ferie e permessi, e del sistema di garanzie del magistrato ordinario di prima nomina al momento del conferimento delle funzioni giurisdizionali, senza comunque alcuna possibilità di carriera nell'ambito della magistratura ordinaria. 3. Per gli aumenti successivi del trattamento economico, tenendo conto dell'anzianità di servizio, si rinvia ad un successivo regolamento.</p>

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
<p>v) prevedere che il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria cessi da ogni funzione alla data della cessazione del funzionamento di tutte le commissioni tributarie e comunque decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge;</p> <p>z) prevedere che il Consiglio superiore della magistratura, al fine della <b>definizione del contenzioso pendente</b> in materia tributaria dinanzi alla corte di cassazione, possa nominare giudici ausiliari esclusivamente tra i magistrati ordinari in quiescenza da non più di due anni che abbiano svolto nella loro carriera effettive funzioni di legittimità per almeno cinque anni;</p>	///	<p style="text-align: center;"><b>CAPO V DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE<sup>4</sup></b></p> <p><b>ART. 32 (Abrogazione)</b> 1. È abrogato il decreto legislativo n. 545 del 31 dicembre 1992 e successive modifiche ed integrazioni a decorrere dalla data di insediamento dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie.</p> <p><b>ART. 33 (Insediamento dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie)</b> 1. I tribunali tributari e le corti di appello tributarie sono insediate in unica data il 1° gennaio 2018 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. 2. Dalla stessa data sono soppresse le commissioni tributarie provinciali e regionali. 3. Tutti i giudizi pendenti alla data del 1° gennaio 2018 si trasferiscono automaticamente ai tribunali tributari, per i giudizi di primo grado, ed alle corti di appello tributarie, per i giudizi di secondo grado.</p>
<p>aa) prevedere che commissioni tributarie provinciali e le commissioni tributarie regionali esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge continuino a operare per la definizione del contenzioso relativo ai procedimenti iscritti in data anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge o comunque iscritti, non oltre il secondo anno dalla data di entrata in vigore della presente legge;</p> <p>bb) prevedere che, in ogni caso, le commissioni tributarie provinciali e regionali cessino dalle proprie funzioni a decorrere dalla scadenza del secondo anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con assegnazione dei procedimenti ancora pendenti alle sezioni specializzate tributarie;</p> <p>cc) prevedere, anche al fine di agevolare la definizione del contenzioso tributario di cui alla lettera aa), modifiche del trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie introducendo misure premiali per la sollecita definizione dell'arretrato, anche eliminando il compenso fisso mensile;</p> <p>dd) prevedere che, in sede di prima applicazione della presente legge, ai magistrati ordinari in servizio da almeno due anni presso una delle cessate commissioni tributarie, che abbiano presentato domanda di assegnazione a una sezione specializzata tributaria di tribunale, sia riconosciuto, a tal fine, un punteggio aggiuntivo.</p>	///	<p><b>ART. 34 (Nomina dei giudici tributari)</b> 1. I concorsi pubblici a base regionale, previsti dagli articoli 4 e 5, si devono svolgere entro e non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge. 2. Tutte le nomine dei giudici tributari devono essere fatte entro il 30 settembre 2017.</p> <p><b>ART. 35 (Regolamenti)</b> 1. I regolamenti previsti dalla presente legge devono essere emanati entro il .....</p> <p><b>ART. 36 (Entrata in vigore)</b> 1. La presente legge entra in vigore il .....</p>

<sup>4</sup> Comprende gli artt. da 32 a 36

Ermini, AC 3734 8 aprile 2016	CNEL (Assemblea 20 marzo 2013)	Avv. Villani (14 aprile 2016)
<p>2. I decreti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le competenti Commissioni parlamentari. I pareri sono resi nel termine di quarantacinque giorni dall'assegnazione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati. Qualora il termine di cui al secondo periodo del presente comma scada nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dall'alinea del comma 1, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo termine è prorogata di sessanta giorni.</p> <p>3. Il Governo, con la procedura indicata dal comma 2, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio delle deleghe e nel rispetto dei pertinenti principi e criteri direttivi di cui al comma 1, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.</p> <p>4. All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.</p> <p>5. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo, la corrispondente relazione tecnica ne evidenzia gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione nel loro ambito, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.</p>	///	///