

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 739

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **ERMINI**

Delega al Governo per la soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali e per l'istituzione di sezioni specializzate tributarie presso i tribunali ordinari

Presentata il 15 giugno 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esigenza di un'ampia riconsiderazione della giurisdizione in materia tributaria è largamente avvertita. Occorre infatti garantire tempestività, trasparenza ed efficienza nel rendere giustizia su temi che incidono così in profondità sui diritti dei cittadini e sui rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione. L'attuale organizzazione della giustizia tributaria, riservata a commissioni tributarie provinciali, in primo grado, e regionali, in secondo grado, non appare più adeguata e risulta di gran lunga preferibile ricondurre la giustizia tributaria nell'alveo della giurisdizione ordinaria. Ciò deve essere realizzato in modo da salvaguardare la specificità propria di tale ambito. A questo fine può senz'altro essere seguito l'esempio a cui guarda sempre più spesso il legislatore: l'istituzione di sezioni specializzate, secondo i modelli — già realizzati o in corso di realizzazione — delle sezioni del lavoro,

del tribunale dell'impresa e del tribunale della famiglia. I vantaggi sono evidenti: con l'istituzione di sezioni specializzate tributarie presso i tribunali ordinari viene infatti garantita la specializzazione dei magistrati assegnati e viene meno l'attuale modello, in base al quale i magistrati in servizio prestano la propria attività anche presso le commissioni tributarie. In tal modo, verosimilmente, i magistrati non hanno modo di dedicare tutte le proprie energie e capacità professionali all'esercizio della giurisdizione tributaria, nella quale, invece, assumono rilievo preponderante i magistrati onorari operanti presso le commissioni tributarie.

La presente proposta di legge, che ripropone il testo dell'atto Camera n. 3734, presentato dal medesimo firmatario nel corso della XVII legislatura, delega pertanto il Governo a sopprimere le commissioni tributarie provinciali e regionali e ad

attribuirne le competenze al giudice ordinario, con l'istituzione di sezioni specializzate tributarie presso i principali tribunali ordinari. Con le risorse rese disponibili dalla soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali e con la soppressione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria sarà possibile assumere, nell'arco di dodici mesi, un contingente di 750 nuovi magistrati ordinari.

In considerazione della complessità della materia, si è stimato necessario fare ricorso allo strumento della delega legislativa. L'unico articolo di cui si compone la proposta di legge, al comma 1, prevede pertanto la delega al Governo ad adottare, entro diciotto mesi, uno o più decreti legislativi secondo una serie di principi e criteri direttivi indicati. Il primo criterio direttivo è la soppressione delle commissioni tributarie e delle loro sezioni distaccate. A tale soppressione dovranno fare seguito l'abrogazione della normativa di settore e le modifiche conseguenti [lettera *a*]).

Ai tribunali ordinari, aventi sede in un comune capoluogo di provincia in cui è già istituita la commissione tributaria provinciale, dovrà essere attribuita la giurisdizione sulle materie già oggetto di trattazione da parte di queste ultime. Un'eccezione sarà costituita dal tribunale di Napoli nord, che non disporrà di sezioni specializzate tributarie, dal momento che saranno operanti le sezioni specializzate dell'altro tribunale partenopeo. Inoltre, nella provincia di Caserta la giurisdizione spetterà al tribunale di Santa Maria Capua Vetere, dal momento che Caserta non dispone di un proprio tribunale [lettera *b*]). Alla soppressione delle commissioni tributarie dovrà accompagnarsi la soppressione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, con le necessarie abrogazioni e modifiche legislative [lettera *c*]). Spetterà al Consiglio superiore della magistratura svolgere le funzioni già spettanti al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria [lettera *d*]). Presso ogni tribunale ordinario avente sede in un comune capoluogo di provincia, secondo quanto previsto dalla lettera *b*), dovranno essere istituite una o più sezioni specializzate tributarie aventi competenza

per la trattazione dei procedimenti già attribuiti alle commissioni tributarie provinciali e regionali. L'assegnazione dei giudici alle sezioni specializzate tributarie avrà luogo in base alla disciplina prevista per le sezioni del lavoro [lettera *e*]). Con le risorse rese disponibili a seguito della soppressione delle commissioni tributarie e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria sarà possibile procedere all'assunzione di un contingente di 750 magistrati da reclutare mediante due distinte procedure concorsuali che dovranno essere indette nell'arco di dodici mesi [lettera *f*]). Le sezioni specializzate tributarie opereranno in primo grado in composizione monocratica per la trattazione dei procedimenti di propria competenza [lettera *g*]). Il reclamo avverso la sentenza tributaria di primo grado dovrà essere presentato dinanzi alla medesima sezione specializzata del tribunale in composizione collegiale, osservando i limiti già previsti per le impugnazioni dalla legislazione vigente [lettera *h*]). Avverso la sentenza che definisce il procedimento di reclamo sarà possibile presentare ricorso in Cassazione per i motivi già previsti dalla legislazione vigente [lettera *e*]). Sarà possibile la difesa personale dinanzi al tribunale per le cause tributarie di valore non superiore a euro 3.000 [lettera *l*]). La sezione specializzata tributaria in composizione collegiale dovrà essere composta esclusivamente da magistrati ordinari [lettera *m*]).

Al giudizio dinanzi alle sezioni specializzate tributarie, sia per la fase di cognizione che per quella di esecuzione, si applicheranno, in quanto compatibili, le regole del processo attualmente previste per il rito davanti alle commissioni tributarie [lettera *n*]). Alle sezioni specializzate tributarie saranno assegnati i magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità. Sembra infatti necessario che alla trattazione di tali cause siano assegnati magistrati con un minimo di esperienza professionale [lettera *o*]). Inoltre, al fine di evitare eccessi di rigidità e la formazione di rendite di posizione, è prevista l'individuazione di un limite massimo di permanenza nell'incarico presso le sezioni specializzate tributarie ed è stabilito

che tale periodo massimo sia compreso tra cinque e dieci anni [lettera *p*]). Dovranno inoltre essere confermati i meccanismi di mediazione tributaria vigenti alla data di entrata in vigore della riforma [lettera *q*]). La possibilità di patrocinio, in primo grado, davanti al giudice tributario monocratico dovrà essere garantita alle stesse categorie di soggetti che in base alla legislazione vigente prestano l'assistenza tecnica presso le commissioni tributarie. Davanti alle sezioni specializzate tributarie in composizione collegiale dovrà essere altresì garantita la possibilità di patrocinio agli iscritti negli albi professionali degli avvocati e dei dottori commercialisti [lettera *r*]). Spetterà alla Scuola superiore della magistratura stabilire uno specifico programma di formazione iniziale nonché l'aggiornamento e la formazione permanente dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie; il profilo della formazione assume un rilievo specifico anche con riguardo ad un armonico passaggio dal vecchio al nuovo sistema [lettera *s*]). Tanto è il rilievo della formazione, che la delega prevede l'obbligatorietà della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie [lettera *t*]). Il personale amministrativo assegnato alle segreterie delle commissioni tributarie dovrà transitare nei ruoli del personale amministrativo dell'amministrazione giudiziaria ed essere assegnato alla qualifica funzionale corrispondente a quella del personale adibito alle medesime funzioni. Il transito di tale personale dovrà avere luogo attraverso due fasi, decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della legge di riforma [lettera *u*]). Il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria dovrà cessare da ogni funzione una volta che siano decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della riforma [lettera *v*]). Inoltre il Consiglio superiore della magistratura, per la definizione del contenzioso in materia tributaria pendente dinanzi alla Corte di cassazione, potrà nominare giudici ausiliari scelti tra i magistrati ordinari in quiescenza da non più di due anni che

abbiano svolto nella loro carriera almeno cinque anni in effettive funzioni di legittimità [lettera *z*]). Le commissioni tributarie provinciali e regionali esistenti alla data di entrata in vigore della riforma continueranno a operare per la definizione del contenzioso relativo ai procedimenti già iscritti o comunque iscritti, non oltre il secondo anno dalla data di entrata in vigore della riforma [lettera *aa*]). In ogni caso le commissioni tributarie provinciali e regionali dovranno cessare dalle proprie funzioni decorsi due anni dall'entrata in vigore della riforma, con riassegnazione dei procedimenti ancora pendenti alle sezioni specializzate tributarie [lettera *bb*]). La lettera *cc*) prevede la revisione del trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie secondo criteri atti a favorire la definizione del contenzioso; inoltre si prevede, alla successiva lettera *dd*), che, in sede di prima applicazione, ai magistrati ordinari in servizio da almeno due anni presso una delle cessate commissioni tributarie, che abbiano presentato domanda di riassegnazione a una sezione specializzata tributaria di tribunale, sia riconosciuto, proprio a tal fine, un punteggio aggiuntivo. Il comma 2 disciplina il procedimento di esercizio della delega, garantendo il controllo del Parlamento attraverso i pareri delle Commissioni parlamentari competenti. Il comma 3 prevede la possibilità di adottare disposizioni integrative e correttive entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi. Il comma 4 reca la clausola di invarianza finanziaria. Il comma 5 prevede l'obbligo di evidenziare, nella relazione tecnica che accompagnerà ciascuno degli schemi dei decreti legislativi, gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, dovranno essere individuate le risorse necessarie per il finanziamento in base a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

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 dei relativi procedimenti al giudice ordinario, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) sopprimere le commissioni tributarie provinciali e le commissioni tributarie regionali nonché le loro sezioni distaccate, operando le conseguenti necessarie abrogazioni e modifiche delle disposizioni vigenti;

b) attribuire ai tribunali ordinari aventi sede in un comune capoluogo di provincia in cui è istituita la commissione tributaria provinciale, ad eccezione del tribunale di Napoli nord, la giurisdizione sulle materie già oggetto di trattazione davanti alle commissioni tributarie provinciali e regionali; attribuire altresì tale giurisdizione, per la provincia di Caserta, al tribunale di Santa Maria Capua Vetere;

c) sopprimere il Consiglio di presidenza dalla giustizia tributaria, operando le conseguenti necessarie abrogazioni e modifiche delle disposizioni vigenti;

d) attribuire al Consiglio superiore della magistratura le funzioni già spettanti al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria;

e) istituire presso ogni tribunale ordinario avente sede in un comune capoluogo di provincia di cui alla lettera *b)* una o più sezioni specializzate tributarie, competenti per la trattazione dei procedimenti già attribuiti alle commissioni tributarie provinciali e regionali, prevedendo che l'assegnazione dei giudici alle sezioni specializzate tributarie abbia luogo in base alla disciplina prevista per le sezioni del lavoro;

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, e adottare le disposizioni necessarie affinché il reclutamento dei magistrati di cui alla presente lettera abbia luogo mediante due distinte procedure concorsuali da indire nell'arco di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del primo dei decreti legislativi di cui all'alinea;

g) prevedere che le sezioni specializzate tributarie di primo grado operino in composizione monocratica per la trattazione dei procedimenti di propria competenza;

h) prevedere che la sentenza che definisce il procedimento in primo grado sia soggetta a reclamo dinanzi alla medesima sezione 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;

i) prevedere che avverso la sentenza che definisce il procedimento di reclamo possa essere proposto ricorso per cassazione per i motivi previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge;

l) prevedere la possibilità della difesa personale dinanzi al tribunale per le cause tributarie di valore non superiore a 3.000 euro;

m) prevedere che il collegio competente per le cause tributarie presso il tribunale sia composto esclusivamente da magistrati ordinari;

n) prevedere che le disposizioni processuali di cui al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, siano applicabili, in quanto compatibili, al giudizio dinanzi alle sezioni specializzate tributarie sia per la fase della cognizione sia per la fase dell'esecuzione;

o) prevedere che siano assegnati alle sezioni specializzate tributarie magistrati

che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità;

p) stabilire per i magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie un limite massimo di permanenza nell'incarico, determinandolo in un tempo compreso tra cinque e dieci anni;

q) confermare i meccanismi di mediazione tributaria vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;

r) garantire che i soggetti appartenenti alle categorie abilitate a prestare l'assistenza tecnica dinanzi alle commissioni tributarie, secondo la legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, possano esercitare il patrocinio davanti alle sezioni specializzate tributarie di primo grado in composizione monocratica; garantire che gli iscritti negli albi professionali degli avvocati o dei dottori commercialisti possano esercitare il patrocinio davanti alle sezioni specializzate tributarie in composizione collegiale;

s) attribuire alla Scuola superiore della magistratura il compito di adottare uno specifico programma per la formazione iniziale, l'aggiornamento e la formazione permanente dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie;

t) prevedere l'obbligatorietà della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie;

u) prevedere che il personale amministrativo assegnato alle segreterie delle commissioni tributarie transiti nei ruoli del personale amministrativo dell'amministrazione giudiziaria e sia assegnato alla qualifica funzionale corrispondente a quella 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 di cui all'alinea e per l'altra metà decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge;

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;

z) prevedere che il Consiglio superiore della magistratura, per la definizione del contenzioso in materia tributaria pendente dinanzi alla Corte di cassazione, possa nominare giudici ausiliari, scegliendoli 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;

aa) prevedere che le 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;

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 riassegnazione dei procedimenti ancora pendenti alle sezioni specializzate tributarie;

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 con l'eliminazione del compenso fisso mensile;

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 riassegnazione a una sezione specializzata tributaria di tribunale, sia riconosciuto, a tale fine, un punteggio aggiuntivo.

2. I decreti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giu-

stizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. 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.

3. Il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1, nel rispetto dei pertinenti principi e criteri direttivi di cui al medesimo comma 1 e con la procedura indicata nel comma 2, può adottare disposizioni integrative e correttive degli stessi decreti legislativi.

4. All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

5. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, la relazione tecnica allo schema di ciascun decreto legislativo ne espone 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.

