

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Delega al governo per la soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali e per l'istituzione di sezioni specializzate tributarie presso i tribunali ordinari. C. 3734 Ermini (*Esame e rinvio*) ..... 49

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disciplina della sezione autonoma dei consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio. Atto n. 304 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio*) ..... 53

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 19 maggio 2016. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Gennaro Migliore.*

##### **La seduta comincia alle 11.05.**

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

**C. 3734 Ermini.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, osserva che il provvedimento in esame, diretto a conferire una delega al Governo per la soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali e per l'istituzione di sezioni specializzate

tributarie presso i tribunali onorari, è stato presentato sulla base della constatazione della inadeguatezza dell'attuale strutturazione della giustizia tributaria. Proprio per superare questa inadeguatezza, il testo riconduce la giustizia tributaria nell'alveo della magistratura onoraria.

A questo proposito ricorda quanto affermato dal primo presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio, il 29 gennaio scorso in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario con riferimento all'esigenza di apprestare un piano straordinario di riduzione dell'arretrato civile costituito da circa 105.000 procedimenti. Il primo Presidente della Corte di Cassazione ha sottolineato che «il peculiare dato dell'imputazione del 32,7 per cento dell'intera pendenza alla sezione Tributaria (alla sezione Lavoro del 14,3 per cento), che è caratterizzata da una tipologia di contenzioso accorpabile per la serialità delle questioni, anche con l'ausilio dell'Avvocatura dello Stato. Sicché, a fronte di un così gravoso impegno del giudice di legittimità, sembra legittimo ripensare, con

spirito innovativo, all'intero sistema della giustizia tributaria di merito come giurisdizione speciale e chiedersi se, nel percorso intreccio fra il proliferare delle fonti normative e le variegate letture giurisprudenziali, non sia preferibile istituire presso i tribunali e le corti d'appello sezioni specializzate in materia di tributi ».

Fa presente che la proposta di legge in esame si muove proprio in questa ottica con la finalità di garantire tempestività, trasparenza ed efficienza alla giustizia tributaria, considerato che in tale campo della giurisdizione sono toccati in profondità i diritti dei cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione. Per raggiungere queste finalità la proposta supera l'attuale strutturazione della giustizia tributaria, riservata a commissioni tributarie provinciali, in primo grado, e regionali, in secondo grado, per approdare al modello dell'istituzione di sezioni specializzate, secondo quanto già realizzato o in corso di realizzazione in materia di lavoro, di impresa e di famiglia. Non si è ritenuto opportuno, pertanto, accedere ad altre soluzioni prospettate in dottrina che attribuiscono la giurisdizione in materia tributaria alla giustizia amministrativa o che prevedono la costituzione di nuova giurisdizione relativa alla giustizia tributaria, che si affiancherebbe alla giustizia ordinaria ed a quella amministrativa.

Segnala che nella relazione viene motivata questa scelta facendo presente che con l'istituzione di sezioni specializzate tributarie presso i tribunali ordinari viene 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. Osserva che il provvedimento in esame, pertanto, supera la composizione mista dell'organo giurisdizionale, venendo esclusi i giudici non togati.

Ritiene importante sottolineare, proprio per la scelta di superare la composizione mista dell'organo giurisdizionale, che la proposta di legge pone in primo piano l'esigenza che i magistrati assegnati alle nuove sezioni siano specializzati.

Viene prevista, pertanto, l'obbligatorietà della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie. 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 passaggio dell'attuale sistema giustizia tributaria alla magistratura onoraria viene effettuato prevedendo che con le risorse rese disponibili a seguito della soppressione delle commissioni tributarie e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, che viene conseguentemente soppresso, sarà possibile procedere all'assunzione di un contingente di 750 magistrati da reclutarsi mediante due distinte procedure concorsuali da indire nell'arco di dodici mesi. Sottolinea che i nuovi magistrati amplieranno la pianta organica della magistratura nel suo complesso per migliorare l'efficienza dell'intera magistratura.

Il personale amministrativo assegnato alle segreterie delle commissioni tributarie, attualmente alle dipendenze del Ministero dell'economia e finanze; 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 di alta professionalità dovrà avere luogo attraverso due fasi, decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della legge di riforma. In tal modo la riforma potrà essere a costo zero. La riforma viene effettuata attraverso lo strumento della delega in considerazione della complessità della materia.

Rammenta che l'unico articolo di cui si compone la proposta di legge prevede, al comma 1, la delega al Governo ad adottare, entro diciotto mesi, uno o più decreti legislativi. Il primo criterio direttivo è la soppressione delle commissioni tributarie e delle relative sezioni distaccate. Dovrà essere attribuita ai tribunali ordinari, aventi sede in un comune capoluogo di provincia in cui sono già istituite le com-

missioni tributarie provinciali, 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. Presso i predetti tribunali ordinari dovranno essere istituite una o più sezioni specializzate tributarie con competenza per la trattazione dei procedimenti già attribuiti alle commissioni tributarie provinciali e regionali. Le sezioni specializzate tributarie opereranno in primo grado in composizione monocratica per la trattazione dei procedimenti di propria competenza. 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. La sezione specializzata tributaria in composizione collegiale dovrà essere composta esclusivamente da magistrati ordinari. Avverso la sentenza che definisce il procedimento di reclamo sarà possibile presentare ricorso in Cassazione per i motivi già previsti dalla legislazione vigente.

Segnala che 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. Ciò significa che non vi è un mutamento del rito. Questo rito è stato ammodernato da ultimo con l'attuazione della delega fiscale. Rimane quindi confermata la peculiarità del rito che è già calibrato sulle esigenze proprie della giustizia tributaria.

Si prevede che sarà possibile la difesa personale dinanzi al tribunale per le cause tributarie di valore non superiore a 3.000 euro. Dovrà essere inoltre garantita la

possibilità di patrocinio, in primo grado, davanti al giudice tributario monocratico alle stesse categorie di soggetti che in base alla legislazione vigente prestano l'assistenza tecnica presso le commissioni tributarie. Inoltre, davanti alle sezioni specializzate tributarie in composizione collegiale dovrà essere garantita la possibilità di patrocinio agli iscritti negli albi professionali degli avvocati e dei dottori commercialisti. Sono confermati i meccanismi di mediazione tributaria vigenti alla data di entrata in vigore della riforma. Si prevede che alle sezioni specializzate tributarie saranno assegnati i magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità, affinché alla trattazione di tali cause siano assegnati magistrati con un minimo di esperienza professionale. Si ricorda che è prevista l'obbligatorietà della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie. Nella relazione di accompagnamento si legge che «, al fine di evitare eccessi di rigidità e la formazione di rendite di posizione viene prevista l'individuazione di un limite massimo di permanenza nell'incarico presso le sezioni specializzate tributarie e viene disposto che tale periodo massimo sia compreso tra 5 e 10 anni».

Rammenta che alla soppressione delle commissioni tributarie dovrà accompagnarsi la soppressione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, spettando al Consiglio superiore della magistratura svolgere le funzioni già spettanti al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. 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.

Fa presente che la proposta di legge si occupa anche dell'enorme mole di arretrato pendente presso le Commissioni tributarie e la Cassazione. Il Consiglio superiore della magistratura, al fine della definizione del contenzioso pendente in materia tributaria dinanzi alla Corte di cassazione, potrà nominare giudici ausi-

liari 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. Si ricorda il recente decreto-legge n. 69 del 2013 che (articoli 62 e seguenti) ha previsto la figura del giudice ausiliario, nel numero massimo di 400 unità, per lo smaltimento dell'arretrato civile presso le corti d'appello. La disposizione ha previsto che ogni giudice ausiliario dovrà definire nel collegio di corte d'appello in cui è relatore almeno 90 procedimenti all'anno (per un totale di 36.000 procedimenti definiti all'anno), con una remunerazione di 200 euro a provvedimento e un tetto massimo annuo di 20.000 euro. Di ogni collegio giudicante non può fare parte più di un giudice ausiliario. I giudici ausiliari sono designati da ciascun consiglio giudiziario e nominati per cinque anni, prorogabili per non più di altri cinque, tra magistrati e avvocati dello Stato a riposo, magistrati onorari, professori universitari in materie giuridiche di prima e seconda fascia anche a tempo definito o a riposo; ricercatori universitari in materie giuridiche, avvocati e notai. 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. 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. Si prevede la revisione del trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie secondo criteri atti a favorire la definizione del contenzioso.

Conclude sottolineando come la riforma possa essere considerata un ulteriore passo in avanti verso l'unificazione della giurisdizione.

Andrea COLLETTI (M5S) rileva l'opportunità che sui contenuti del provvedimento in oggetto la Commissione proceda allo svolgimento di un articolato ciclo di audizioni. Ciò premesso, chiede che il Governo fornisca elementi informativi in ordine al numero dei procedimenti giurisdizionali tributari, suddivisi per provincia e per grado di giudizio, concernenti gli ultimi cinque anni, con riferimento sia a quelli pendenti sia ai relativi flussi. Chiede, inoltre, che lo stesso Governo fornisca chiarimenti in ordine profili di carattere finanziario del provvedimento, sia in relazione alla quantificazione dei relativi costi, sia in riferimento alle spese di giustizia connesse ai procedimenti giurisdizionali tributari. Manifesta, altresì, perplessità sull'articolazione del procedimento giurisdizionale tributario come delineata dal provvedimento in discussione, laddove si prevede che in primo grado le sezioni specializzate decidano in composizione monocratica e che, in secondo grado, le stesse decidano in composizione collegiale. Al riguardo, ritiene preferibile che il procedimento sia modulato secondo lo schema ordinario del processo civile, distinto in tre gradi di giudizio, rilevando, in particolare, la necessità di prevedere una sezione specializzata presso le corti di appello e di attribuire, anche in primo grado, le cause di ingente valore al tribunale in composizione collegiale. Manifesta, infine, perplessità sul criterio direttivo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *r*), della proposta di legge, che, nel confermare la normativa attualmente vigente, garantisce ai soggetti attualmente abilitati a patrocinare dinnanzi alle commissioni tributarie provinciali la possibilità di continuare ad operare davanti al tribunale in primo grado. Sottolinea, infatti, come l'assistenza tecnica dovrebbe essere, invece, riservata a soggetti in possesso di specifici requisiti professionali.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.35.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Giovedì 19 maggio 2016. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Gennaro Migliore.*

**La seduta comincia alle 11.35.**

**Schema di decreto legislativo recante disciplina della sezione autonoma dei consigli giudiziari per i magistrati onorari e disposizioni per la conferma nell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari in servizio. Atto n. 304.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 12 maggio 2016.

Giuseppe GUERINI (PD), *relatore*, rammenta che lo schema di decreto legislativo in esame rappresenta la prima attuazione della delega conferita al Governo con la legge n. 57 del 28 aprile scorso.

In primo luogo, ritiene opportuno sottolineare l'esigenza di esprimere il parere da parte delle Commissioni Parlamentari in tempi utili rispetto al termine fissato dall'articolo 1, commi 610 e 613, della legge di stabilità per l'anno 2016. Quest'ultima disposizione ha prorogato sino al 31 maggio 2016 la durata dell'incarico dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari. Alla predetta data (31 maggio 2016) verrà a scadere il mandato della quasi totalità dei magistrati onorari in servizio.

Facendo riferimenti ai dati allegati al provvedimento in esame, segnala che, per quanto attiene ai giudici di pace, allo stato sono in servizio 1.509 giudici, dei quali 1.415 sono in proroga di legge fino al prossimo 31 maggio 2016. I restanti 94 giudici cesseranno (per scadenza del terzo ed ultimo mandato quadriennale in corso ed svolgimento) già a partire dal 3 giugno

(1 giudice di pace), 4 giugno (2 giudici di pace), 5 giugno (1 giudice di pace) e così via fino ad arrivare al 31 dicembre 2016, quando rimarrebbero in servizio 27 giudici di pace. In merito ai giudici onorari di Tribunale, allo stato sono in servizio 2.186 giudici onorari, dei quali 1.263 sono in proroga di legge fino al prossimo 31 maggio 2016. Dei restanti 923 giudici onorari di tribunale che stanno svolgendo il primo triennio (di nomina) ovvero il secondo triennio (di conferma), per 88 giudici onorari di tribunale l'incarico cesserà il 31 dicembre 2016 e per altri 108 giudici onorari di tribunale cesserà il 31 dicembre 2017. In relazione ai Vice Procuratori Onorari, allo stato sono in servizio 1.800 vice procuratori, dei quali 1.277 sono in proroga di legge fino al prossimo 31 maggio 2016. Dei restanti 523 Vice Procuratori Onorari che stanno svolgendo il primo triennio (di nomina) ovvero il secondo triennio (di conferma), per 60 Vice Procuratori Onorari l'incarico cesserà il 31 dicembre 2016 e per altri 104 Vice Procuratori Onorari cesserà il 31 dicembre 2017.

Evidenzia che in assenza di interventi normativi diretti a mantenimento in servizio dei magistrati onorari si produrrebbe non soltanto la sostanziale paralisi dell'attività dell'ufficio onorario del giudice di pace ma anche gravissime conseguenze in ordine alla funzionalità degli uffici del tribunale ordinario e della procure della Repubblica, che rispettivamente si avvalgono dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari.

Sottolinea l'esigenza che la Commissione esprima il parere non oltre mercoledì 25 maggio prossimo, considerato che darà poi necessaria l'emanazione del decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri.

Nel passare al contenuto dello schema in esame, fa presente che questo prevede il mantenimento in servizio dei magistrati onorari che esercitano le funzioni alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, a condizione che agli stessi venga riconfermato l'incarico secondo i criteri previsti dall'articolo 2, comma 17 della

legge delega, dove si stabilisce altresì che i magistrati onorari in servizio possano essere confermati per quattro mandati ciascuno di durata quadriennale; inoltre, i magistrati che abbiano compiuto il 65° anno di età, alla scadenza del terzo quadriennio, possono essere confermati fino al raggiungimento del limite massimo del 68° anno di età. La novità introdotta rispetto alla proroghe disposte sino ad ora, risiede nel fatto che ai magistrati onorari in servizio, viene assegnato un primo mandato quadriennale che decorre dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione ed è espressamente condizionato all'esito positivo di una procedura di conferma straordinaria, relativa a tutti i magistrati onorari già in servizio, che presentino apposita domanda entro tre mesi dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

Segnala che, altro importante intervento legislativo è la modifica dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 25 del 2006, che dispone una nuova composizione della sezione autonoma del consiglio giudiziario relativa ai giudici onorari di pace e ai vice procuratori onorari.

Rammenta che una novità significativa è la procedura di conferma dei magistrati onorari prevista dal provvedimento in esame.

A tale proposito ritiene opportuno soffermarsi sull'articolo 2 che prevede che i magistrati onorari, che lo richiedano, possano essere confermati nell'incarico a seguito della positiva valutazione della domanda di conferma straordinaria nell'incarico. La procedura della conferma straordinaria prevede la presentazione della domanda entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto attuativo al Presidente della corte di appello nel cui distretto ha sede l'ufficio giudiziario per la quale è richiesta la conferma. Successivamente, a seguito della presentazione della domanda, viene trasmesso alla sezione autonoma del consiglio giudiziario, un rapporto sulla attività svolta che tenga

conto delle capacità e della professionalità del magistrato, unitamente ad una auto-relazione dello stesso corredata da ogni idonea documentazione ritenuta utile per il giudizio di conferma. La sezione autonoma esprime il giudizio di idoneità a svolgere i compiti e le funzioni giudiziarie entro diciotto mesi dalla sua costituzione. Viene inoltre previsto che non possono essere confermati i magistrati onorari che in forza di un provvedimento definitivo abbiano riportato due o più sanzioni disciplinari diverse dall'ammonimento. Il giudizio di idoneità espresso dalla sezione autonoma viene acquisito dal Consiglio Superiore della Magistratura che delibera sulla domanda di conferma che verrà successivamente disposto con decreto del Ministro della giustizia.

Fa presente che viene previsto che l'intera procedura di conferma sia definita entro ventiquattro mesi dalla costituzione della sezione autonoma. L'articolo prevede, altresì, che i magistrati onorari che abbiano in corso la procedura di conferma nell'incarico, rimangano in servizio fino alla definizione della procedura, non superiore a due anni, con previsione dell'effetto retroattivo con decorrenza alla data di entrata in vigore del decreto attuativo. Nel caso di mancata conferma i magistrati onorari in servizio cessano dall'incarico dal momento della comunicazione del relativo provvedimento da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. La norma prevede altresì che per i magistrati onorari componenti della costituenda sezione autonoma, il giudizio di idoneità venga espresso, in luogo del predetto consiglio giudiziario, dal Consiglio Superiore della Magistratura in sede di deliberazione sulla domanda di conferma.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.40.**