

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2283

**PROPOSTA DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COLLETTI, VISCOMI**

Delega al Governo per la riforma della giustizia tributaria mediante la soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali e l'istituzione di sezioni specializzate in materia tributaria presso i tribunali e le corti di appello

*Presentata il 29 novembre 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI! – La presente proposta di legge si prefigge di riformare la giustizia in materia tributaria, un'esigenza largamente avvertita nella società e condivisa dagli addetti ai lavori, nel tentativo di saldare un rinnovato legame fiduciario tra contribuenti, fisco e istituzioni nonché di garantire la qualità delle sentenze al fine di ridurre il contenzioso che grava, in ultimo, sulla Corte di cassazione.

L'attuale sistema della giustizia tributaria, costituito dalle commissioni tributarie provinciali, che giudicano in primo grado, e da quelle regionali, che giudicano in secondo grado, non appare oggi adeguato per una serie di motivi, risultando preferibile ricondurlo alla giurisdizione ordinaria pur tutelando la specificità di tale ambito.

L'impianto costituzionale vigente stabilisce, all'articolo 108, che le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge, assicurando l'indipendenza dei giudici e delle giurisdizioni speciali. Tale riserva di legge garantisce la centralità del Parlamento nel disciplinare l'organizzazione e il funzionamento della giustizia e dell'ordinamento giudiziario, nel rispetto del principio di legalità.

La giustizia tributaria ha assunto un ruolo di fondamentale rilevanza all'interno del nostro ordinamento giuridico per le notevoli implicazioni finanziarie e sociali, in considerazione dell'incidenza del gettito dei tributi sul prodotto interno lordo, tale da richiedere un procedimento di definizione delle controversie fiscali più equo e ragionevolmente rapido.

L'esigenza emersa di una razionalizzazione del sistema, anche attraverso la comparazione con altre esperienze straniere, ci spinge ad affrontare una riforma organica, per un migliore e più efficiente esercizio della giustizia tributaria, che vada nella direzione della semplificazione, nel rispetto dei principi di terzietà del giudice e di indipendenza della magistratura.

La revisione della giustizia tributaria va predisposta in un percorso legislativo costituzionalmente orientato al giusto processo, al fine di ricondurre il giudice speciale tributario nell'alveo della giurisdizione ordinaria per dare piena dignità al processo tributario, accelerando la sua parificazione con quello civile, nel comune interesse del fisco e del contribuente e nel rispetto dei principi del contraddittorio e della «parità delle armi» nel processo.

I vantaggi di questa riforma risultano evidenti in termini di specializzazione e di professionalità dei magistrati a tempo pieno, rispetto al modello vigente, nella convinzione che una gestione

virtuosa della legalità fiscale potrà consentire una migliore convivenza democratica, garantendo il valore della certezza del diritto e limitando fenomeni patologici e corruttivi.

La presente proposta di legge, pertanto, delega il Governo a sopprimere le commissioni tributarie provinciali e regionali e ad attribuire le relative competenze al giudice ordinario, con l'istituzione di sezioni specializzate in materia tributaria presso i principali tribunali e le corti di appello.

Le commissioni tributarie sono, come noto, organi giurisdizionali speciali giudicanti nelle controversie in materia tributaria, con competenza riguardo ai tributi di ogni genere e comunque denominati, il cui ordinamento è disciplinato dal decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, che le ha suddivise in provinciali e regionali.

Le istituende sezioni specializzate in materia tributaria opereranno, in primo grado, presso il tribunale per la trattazione dei procedimenti di loro competenza e, in secondo grado, presso la corte di appello; avverso la sentenza che definisce tale procedimento, sarà possibile presentare ricorso dinanzi alla Corte di cassazione per i motivi già previsti dalla legislazione vigente.

Il giudice di primo grado, per questioni di particolare complessità o per principi giuridici particolari, potrà rimettere la trattazione della causa al tribunale in composizione collegiale e la sezione specializzata in materia tributaria, in questo caso, sarà composta esclusivamente da magistrati ordinari.

L'impugnazione avverso la sentenza di primo grado dovrà essere presentata dinanzi alla corte di appello in composizione monocratica per cause di valore fino a euro 100.000 e in composizione collegiale per cause di valore superiore.

Per quanto riguarda le regole del processo si applicheranno gli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile, al fine di consentire la piena tutela del diritto fatto valere prevedendo lo snellimento della trattazione dei procedimenti attraverso le necessarie modifiche alla normativa vigente in materia.

Il personale amministrativo addetto alle segreterie delle soppresse commissioni tributarie transita nei ruoli amministrativi dell'amministrazione giudiziaria.

Con questa riforma si prevede anche l'assunzione di un contingente di 800 magistrati ordinari, reclutati mediante due distinte procedure concorsuali da indire nell'arco di dodici mesi, con utilizzazione delle risorse rese disponibili a seguito della soppressione delle commissioni tributarie e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

La presente proposta di legge è composta da un unico articolo recante la delega al Governo per la riforma della giustizia tributaria, da attuare mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, come stabilito dal comma 1, che detta anche i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riforma della giustizia tributaria mediante la soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali, l'attribuzione al giudice ordinario dei relativi procedimenti e l'istituzione di sezioni specializzate in materia tributaria presso i tribunali e le corti di appello, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* sopprimere le commissioni tributarie provinciali e regionali nonché le relative sezioni distaccate, provvedendo ad apportare le necessarie modifiche alle disposizioni vigenti in materia, comprese quelle relative al procedimento;

*b)* attribuire ai tribunali aventi sede in un comune capoluogo di provincia in cui sono istituite commissioni tributarie provinciali, 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, provvedendo ad apportare le necessarie modifiche alle disposizioni vigenti in materia;

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

*e)* istituire presso ogni tribunale avente sede in un comune capoluogo di provincia ai sensi della lettera *b)* e presso ogni corte di appello una o più sezioni specializzate in materia tributaria, competenti per la trattazione dei procedimenti già attribuiti alle commissioni tributarie provinciali e regionali, nonché istituire sezioni specializzate in materia tributaria distaccate della corte di appello in luogo delle sezioni distaccate delle commissioni tributarie regionali; prevedere che l'assegnazione dei giudici alle sezioni specializzate in materia tributaria abbia luogo in base alla disciplina prevista per le sezioni lavoro;

*f)* prevedere l'assunzione di un contingente di 800 magistrati, con utilizzazione delle risorse rese disponibili a seguito della soppressione delle commissioni tributarie provinciali e regionali e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria; prevedere che il reclutamento dei magistrati di cui alla presente lettera abbia luogo mediante due distinte procedure concorsuali da indire entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo;

*g)* prevedere che le sezioni specializzate in materia tributaria di primo grado operino in composizione monocratica per la trattazione dei procedimenti di loro competenza; prevedere che il giudice, per questioni di particolare complessità o per principi giuridici particolari, possa chiedere la composizione collegiale e, in tale ipotesi, svolgere il ruolo di relatore;

*h)* prevedere che la sentenza che definisce il procedimento in primo grado sia soggetta a impugnazione dinanzi alla corte di appello in composizione monocratica per cause di valore fino a euro 100.000 e in composizione collegiale per cause di valore superiore;

- i)* prevedere che avverso la sentenza che definisce il giudizio dinanzi alla corte di appello possa essere proposto ricorso dinanzi alla Corte di 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 in materia tributaria di valore fino a euro 3.000;
- m)* prevedere che il collegio competente per le cause in materia tributaria presso il tribunale e la corte di appello sia composto esclusivamente da magistrati ordinari;
- n)* prevedere che ai procedimenti in materia tributaria siano applicabili le disposizioni previste dagli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile, ad eccezione dell'articolo 702-*ter*, terzo comma, riguardante il mutamento del rito e che il relativo procedimento sia definito con sentenza; prevedere che le opposizioni alla esecuzione e agli atti esecutivi in materia tributaria siano proposte, ai sensi degli articoli 615 e 617 del codice di procedura civile, al giudice dell'esecuzione del tribunale competente; provvedere ad apportare le necessarie modifiche alle disposizioni vigenti in materia;
- o)* prevedere che siano assegnati alle sezioni specializzate in materia tributaria magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità;
- p)* individuare per i magistrati assegnati alle sezioni specializzate in materia tributaria un limite massimo di permanenza nell'incarico compreso tra cinque e dieci anni;
- q)* prevedere l'applicazione delle procedure di mediazione tributaria vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;
- r)* garantire la possibilità di patrocinare davanti alle sezioni specializzate in materia tributaria di primo grado a coloro che sono iscritti all'albo professionale degli avvocati e a coloro che sono iscritti alla sezione A «Commercialisti» dell'albo professionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili; riservare la possibilità di patrocinare davanti alle sezioni specializzate in materia tributaria presso la corte di appello solo a coloro che sono iscritti all'albo professionale degli avvocati e dinanzi alla Corte di cassazione solo agli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori;
- s)* prevedere che la Scuola superiore della magistratura stabilisca uno specifico programma per la formazione iniziale, l'aggiornamento e la formazione permanente dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate in materia tributaria;
- t)* prevedere l'obbligo della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate in materia tributaria;
- u)* prevedere che il personale amministrativo assegnato alle segreterie delle soppresse commissioni tributarie provinciali e regionali 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, alla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo e, per la restante 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 di cessazione del funzionamento delle commissioni tributarie provinciali e regionali e, comunque, decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge;

z) prevedere che il Consiglio superiore della magistratura, al fine della definizione del contenzioso pendente 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;

aa) prevedere che le commissioni tributarie provinciali e regionali esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge continuino a operare per la definizione del contenzioso relativo ai procedimenti iscritti prima della citata data di entrata in vigore o comunque entro il secondo anno dalla medesima data;

bb) prevedere che, in ogni caso, le commissioni tributarie provinciali e regionali cessino dalle loro funzioni decorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con riassegnazione dei procedimenti ancora pendenti alle sezioni specializzate in materia tributaria;

cc) prevedere che ai magistrati ordinari in servizio da almeno due anni presso una delle sopresse commissioni tributarie provinciali e regionali che abbiano presentato domanda di riassegnazione a una sezione specializzata in materia tributaria presso il tribunale sia riconosciuto un punteggio aggiuntivo.

2. I decreti legislativi 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, decorso il quale 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, con la procedura prevista dal comma 2, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi stabiliti, può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi 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, per ciascuno schema di decreto legislativo adottato ai sensi del comma 1, 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.