

COMMISSIONI RIUNITE FINANZE E GIUSTIZIA DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA

Audizione dell'Unione Nazionale delle Camere Avvocati Tributaristi
Roma 1° Marzo 2022

GIUSTIZIA TRIBUTARIA E DIRITTI DEI CONTRIBUENTI

SEDE AMMINISTRATIVA: 00186 Roma Via Del Banco di Santo Spirito n. 42

Indirizzo Pec: uncat@pec.it

PRESIDENZA: Studio Legale Tributario Avv. Antonio Damascelli 70122 Bari Via Putignani n. 210

Tel. 080 5248385 Fax 080 5243068 E-Mail avv.antoniodamascelli@uncat.it

SEGRETERIA: Studio Legale Tributario Avv. Massimo Ferrante 73100 Lecce Via Fabio Filzi n. 22

Tel. 0832 242504 Fax 0832 253421 E. Mail avv.massimoferrante@uncat.it

PREMESSA

L'Unione Nazionale delle Camere degli Avvocati Tributaristi, esaminati i disegni di legge sulla Riforma della Giustizia tributaria, ne condivide la filosofia di fondo che li accomuna: il mantenimento della giurisdizione speciale tributaria ed il suo riconoscimento sul piano della pari dignità ed autonomia accanto alle altre giurisdizioni contemplate dal nostro ordinamento.

Uncat non può che condividere, pertanto, il processo di attuazione della riforma, nel solco della prospettiva da tutte le parti auspicata e, segnatamente, delle linee progettuali contenute nel testo di revisione del decreto legislativo n. 545/1992 elaborato dall'Unione ed approvato all'unanimità dal Congresso Nazionale degli Ordini Forensi tenutosi a Catania nel 2018.

Una riforma incentrata sui principi del giusto processo, del contraddittorio, della parità delle parti, del giudice terzo, indipendente ed imparziale, attualmente frustrati dalla disciplina vigente.

L'intenso lavoro - di studio, di analisi, di riflessione e di scelte sottese alle soluzioni prospettate, - rendono la riforma della Giustizia Tributaria pienamente coerente con le risposte alla sfida che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza pone al Paese: ovverosia quella di accedere a riforme che siano: a) di sistema; b) coerenti con una visione rinnovata che proietti definitivamente il Paese nel XXI secolo, rendendo sostenibile il piano; c) efficienti; d) professionalizzanti; e) al riparo da interessi costituiti.

L'occasione che oggi si presenta agli operatori della Giurisdizione tributaria, di por mano ad una riforma che finalmente garantisca ai cittadini-contribuenti il diritto ad un processo tributario equo e giusto, ci pone davanti ad una di quelle sfide "costitutive" di cui Uncat, l'unica associazione di avvocati specialisti nella complessa materia tributaria, sente tutta la responsabilità. Responsabilità di proposta, responsabilità di confronto, responsabilità di azione. Responsabilità di cambiamento, ma nel segno di un effettivo miglioramento della condizione in cui versa attualmente la difesa in giudizio dei diritti dei cittadini/contribuenti.

Si condividono e apprezzano i punti cardine e qualificanti della Riforma, collocati nella salvaguardia dell'autonomia della giurisdizione e nel trasferimento delle

funzioni di direzione amministrativa dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. I disegni di legge si differenziano, in particolare, in ordine alle articolazioni interne alla giurisdizione, alla composizione dell'organo giudicante, alle competenze per valore dei medesimi organi giurisdizionali di primo e secondo grado.

Uncat rassegna, pertanto, le proprie

OSSERVAZIONI

al nuovo assetto della giustizia tributaria emergente dai disegni di legge, che condivide totalmente su alcuni più qualificanti aspetti, mentre su altri suggerisce alcune proposte di intervento, sintetizzabili nel seguente sviluppo argomentativo:

1. Mantenimento della giurisdizione speciale tributaria, articolata in Tribunali tributari e Corti di appello tributarie, lasciando inalterata la funzione attuale della Corte Suprema di cassazione, fondamentalmente nomofilattica, garanzia di unità del sistema di tutela giurisdizionale dei diritti dei cittadini, ai sensi dell'art. 111 Costituzione. Una previsione con legge ordinaria del terzo grado di legittimità rischierebbe di attentare all'unità del sistema che, invece, il diritto vivente (Cassazione Sezioni Unite 7 aprile 2014 n. 8053) ha ribadito con estremo vigore argomentativo, affermando che il legislatore delegato del 1992 non ha istituito un giudizio tributario di legittimità, ma, semplicemente, ha esteso il giudizio ordinario di legittimità alla materia tributaria, che prima ne era esclusa. Se la volontà del legislatore, secondo il giudizio della Suprema Corte, è stata nel senso di parificare la giurisdizione tributaria alla giurisdizione ordinaria in punto di sindacato di legittimità, l'introduzione all'interno del testo normativo della Corte di cassazione quale ultima articolazione dei gradi della giurisdizione creerebbe inutili sovrapposizioni definitive.

2. Passaggio delle funzioni di direzione dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si condividono in toto le ragioni giustificative del trasferimento espresse in tutte le relazioni ai disegni di legge.

3. I disegni di legge prevedono il possesso della laurea in giurisprudenza o in economia e commercio per l'accesso alla magistratura tributaria. Uncat, però, ritiene che il concorso per l'accesso alla magistratura tributaria debba essere modellato su quello del concorso per uditore giudiziario e debba, altresì, contenere la previsione di

prove scritte e orali anche in materia di diritto tributario sostanziale e processuale. Le ragioni sono subito evidenti.

Il magistrato, cioè l'organo che guida il processo ed emette i provvedimenti sia definitivi che interinali, non può non conoscere la materia processuale, soprattutto civile, cui anche l'attuale modello del decreto legislativo 546/92 in via residuale si ispira e rinvia. Se a tanto si aggiunge che il diritto alla progressione in carriera potrà consentire ai vincitori di concorso di ascendere anche alla magistratura superiore, si comprenderà che il possesso della laurea in giurisprudenza, al pari di quanto previsto per la magistratura ordinaria, amministrativa e contabile è il solo titolo idoneo ad assumere le funzioni magistratuali.

4. I dati statistici (dati del MEF al 30 settembre 2021) registrano una diminuzione delle pendenze, che si sono arrestate al di sotto della soglia dei trecentomila ricorsi.

Il 50% delle controversie pendenti in CTP e il 27% di quelle pendenti in CTR sono quelle fino a tremila euro. I ricorsi che complessivamente pervengono annualmente alle Commissioni tributarie sono passati da 330.153 del 2011 a 151.317 del 2020.

Nel I semestre 2021 sono pervenuti in CTP 25.558 ricorsi e in CTR 11.884.

In questo quadro statistico e nella prospettiva dell'efficientamento degli uffici, la introduzione della figura del giudice monocratico e del giudice onorario tributario in primo grado, riservate, comunque, al Collegio le controversie in grado di appello, si ritiene soddisfino le esigenze e le aspettative del nuovo assetto.

Uncat ritiene, pertanto, che vada favorita la previsione:

a) del giudice monocratico in primo grado per le controversie di valore non superiore a cinquantamila euro, per quelle catastali, per i giudizi di ottemperanza e per le controversie di valore indeterminato o indeterminabile.

b) del giudice tributario onorario in primo grado nelle controversie di competenza del giudice monocratico, ma limitatamente a quelle non superiori a tremila euro.

c) della collegialità per tutte le cause in secondo grado.

5. Il tema dell'assistenza tecnica è un punto nodale e trasversale della giustizia e si lega biunivocamente a quello della figura del giudice. Giudice specializzato e

difensore tecnico sono due parti che convergono nel “giudizio”, le cui fondamenta sostengono un’impalcatura destinata fisiologicamente ad erigersi sino ai piani alti della giurisdizione, davanti ai quali quell’impalcatura può crollare se non adeguatamente impiantata. Un impianto in cui c’è il giudice della ragione e del torto e c’è anche il giudice che deve controllare la corretta applicazione della norma.

Se la giustizia tributaria è destinata ad assumere un’autonoma e distinta dignità nel comparto della giurisdizione e se il processo deve assicurare l’adeguata difesa, l’assistenza tecnica non può che essere affidata solo agli avvocati iscritti nei rispettivi Albi professionali territoriali e, per le controversie di competenza dei giudici tributari onorari, ai soggetti iscritti alla sezione A dell’Albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili. Il requisito della specializzazione è tanto evidente che, come è noto, innanzi alle Magistrature superiori non è consentita la difesa a tutti gli avvocati ma soltanto a coloro che siano abilitati ed iscritti nello speciale Albo tenuto dal Consiglio nazionale Forense. Tanto che la riforma dell’accesso alle magistrature superiori prevede anche per gli avvocati la partecipazione a corsi di formazione e il superamento dell’esame abilitante innanzi al CNF quale requisito per il patrocinio.

6. Manca nei disegni di legge attenzionati la previsione di un Organo utile a monitorare il grado di efficienza dell’esercizio dell’attività giurisdizionale, vale a dire il Consiglio giudiziario. Si suggerisce, pertanto, che questo organismo, al quale siano ammessi anche i difensori, sia preso in considerazione per le valutazioni inerenti le progressioni in carriera dei magistrati tributari.

7. Quanto alla disciplina transitoria, variamente disciplinata dai disegni di legge in esame, si ritiene che il primo bando di concorso di cui al punto 2) dovrà prevedere che gli attuali giudici tributari onorari in servizio ed in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza potranno conseguire, con precedenza rispetto agli altri aspiranti, le funzioni giudicanti mediante la sola valutazione dei titoli e la nomina avverrà secondo la graduatoria redatta in base ai titoli determinati per ciascuna delle funzioni con apposito Regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri. I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari membri delle attuali commissioni tributarie potranno chiedere, entro un limitato periodo di tempo dall’entrata in vigore della legge, l’inquadramento nei ruoli della magistratura tributaria conservando tutti i diritti acquisiti, anche ai fini previdenziali, e ricoprendo la funzione già svolta.

8. Istituzione, per legge, della Sezione tributaria della Corte di Cassazione alla quale potranno accedere anche i magistrati aventi la qualifica di magistrato di Corte d'appello tributaria previa valutazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. In questo modo potrà essere assicurata la progressione di carriera anche all'interno della magistratura tributaria.

CONCLUSIONI

In allegato alle presenti osservazioni si producono le schede sintetiche di lettura critica dei singoli disegni di legge.

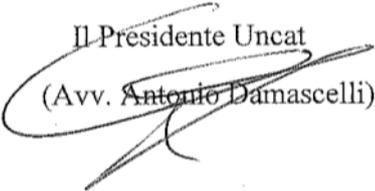
Uncat non può non apprezzare la volontà del Parlamento di pervenire fattivamente alla riforma della giustizia tributaria, presente nella sua agenda da più anni, e non può non apprezzare il lavoro svolto, dimostrativo della reale volontà di raggiungere l'obiettivo, che ha una vasta portata non solo ordinamentale, ma anche economica per le cifre che sono in gioco e culturale per il riconoscimento del diritto dei contribuenti ad avere un giudice naturale.

Al tempo stesso è noto che il Governo si è mosso con proprie iniziative ed ha affidato ad una Commissione interministeriale il compito di formulare concrete proposte circa la riforma della giustizia tributaria. La Commissione ha già consegnato i lavori ed espresso il proprio parere.

L'auspicio e la raccomandazione che Uncat si sente di rivolgere oggi alle Commissioni parlamentari è l'integrazione delle volontà delle istituzioni e lo sforzo di convergere verso il comune obiettivo, divenuto urgente ed irrinunciabile, e riconducibile all'interesse dell'intero Paese.

Roma, 28 febbraio 2022

Il Presidente Uncat
(Avv. Antonio Damascelli)



DISEGNO DI LEGGE AS 243 _ VITALI E ALTRI

(a cura dell'Avv. Massimo Ferrante)

Il Disegno di legge AS 243, si pone nell'alveo delle riforme strutturali della giurisdizione tributaria poiché intende affidare la giustizia tributaria a una magistratura specialistica a tempo pieno, all'uopo assunta con concorso pubblico per titoli ed esami, ed autonoma anche sotto il profilo dell'apparenza con il passaggio della sua gestione e organizzazione dal Ministero delle finanze alla Presidenza del Consiglio.

Qui di seguito vengono riportate delle osservazioni su alcuni punti che si ritiene di non condividere.

Art. 1 (Organi della giustizia tributaria).

Viene inclusa tra gli organi della giurisdizione tributaria la Sezione tributaria della Corte di Cassazione la cui competenza viene disciplinata nel successivo art. 31.

L'inserimento tra gli organi di giurisdizione tributaria della sezione tributaria della Corte di Cassazione rappresenterebbe un unicum nel panorama degli ordinamenti giurisdizionali che si ritiene di non poter condividere.

Tale previsione non sembra conforme ai dettami della costituzione e ciò non tanto con riferimento all'art. 102, comma 2, che è interpretato dalla Corte Cost. in senso piuttosto ampio, ma in relazione alla ragione storica del ruolo attribuito alla Corte di Cassazione rintracciabile nelle intenzioni dell'Assemblea costituente e, cioè, quella di accentrare nella Corte di legittimità il ruolo di giudice supremo della giurisdizione ordinaria a cui affidare anche il compito di controllo delle attività delle molteplici giurisdizioni speciali. In altri termini, i Costituenti hanno voluto attribuire una funzione ordinante al giudice ordinario, in sede di controllo della legittimità, che trova la sua espressione nell'art. 111, comma 7, della Cost., che individua nella Corte di Cassazione, per il tramite del ricorso straordinario, l'ultimo grado di giudizio non solo nella giurisdizione ordinaria ma anche nelle giurisdizioni speciali. Sul punto, appare opportuno richiamare, poiché particolarmente significativo, l'orientamento espresso dalle SS.UU. della Corte di Cassazione nella sentenza n. 8053/2014 che ha affrontato la problematica inerente l'applicabilità, ai ricorsi in Cassazione avverso le sentenze delle commissioni tributarie, delle disposizioni modificative del codice di procedura

civile contenute nel D.L. n. 83/2012 (C.d. decreto crescita), e, in particolare, la modifica del motivo di ricorso di cui all'art. 360 n. 5) e la sua totale espunzione in caso di doppia conforme. Il problema derivava da quanto disposto dall'art. 54 del predetto D.L. secondo cui *“le disposizioni del presente articolo non si applicano al processo tributario”*. Ebbene, a parere delle Sezioni Unite, la specialità del giudizio tributario si ferma nell'ambito del giudizio di merito, mentre il giudizio di legittimità rimane quello ordinario e, pertanto, la esclusione prevista dall'art. 54 è applicabile solo alle modifiche del codice di procedura civile attinenti il giudizio di appello. A supporto di tale conclusione, le SS.UU. hanno affermato che leggere la riforma della giustizia tributaria del 1992, come ispirata ad un criterio di arresto della specialità della giustizia tributaria sulle soglie della Corte di Cassazione, eleggendo quest'ultima *“a simbolo di garanzia dell'unità di sistema di tutela giurisdizionale dei diritti del cittadino (...), significa dare di quella riforma una interpretazione costituzionalmente orientata”*.

In tale contesto, sembra che l'inserimento di una sezione della Corte di Cassazione tra gli organi della giurisdizione tributaria sia distonico rispetto al principio contenuto nel citato art. 111.

Invece, tenuto conto che la materia tributaria richiede una notevole specializzazione, è certamente auspicabile la istituzione, per legge (art. 108, primo comma, Cost.), di una sezione specializzata tributaria della Corte di Cassazione civile, ai sensi dell'art. 102, secondo comma, Cost. che, come peraltro già previsto in una delle due proposte formulate dalla *Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria* (relazione finale del 30.06.2021), sia composta, oltre che da magistrati ordinari, anche da quelli tributari che abbiano svolto adeguato periodo di servizio in grado di appello, previa valutazione di idoneità da parte del Consiglio Superiore della Magistratura.

Art. 4. (Giudici dei tribunali tributari)

Art. 5. (Giudici delle corti di appello tributarie)

Entrambe le norme prevedono la selezione dei giudici tributari mediante concorso pubblico a base regionale per titoli ed esami orali. Inoltre, l'esame orale dovrebbe avere ad oggetto solo il diritto tributario e il diritto processuale civile.

Trattasi di peculiarità, rispetto alle modalità di selezione riservate alla magistratura ordinaria, che non trovano alcuna giustificazione. Il concorso “a base regionale” andrebbe a limitare la mobilità del magistrato a livello nazionale, il che comporterebbe la inopportuna circostanza che l’intera carriera del magistrato si svolga nel medesimo territorio. Inoltre, questa limitazione territoriale si presenta difficilmente compatibile con la disposizione che limita ad un quinquennio la durata dell’incarico presso un tribunale o una corte di appello tributari (art. 2, comma 2).

La selezione, poi, si presenta non adeguata sotto il profilo della preparazione richiesta ai candidati. La selezione di un magistrato, il cui compito primario sarà quello di scrivere le sentenze, deve necessariamente prevedere anche il sostenimento della prova scritta. Va inoltre considerato che il diritto tributario è una delle materie più interdisciplinari che caratterizzano il mondo del diritto, giacchè interagisce con la quasi totalità delle discipline giuridiche, oltre che economiche. Il Magistrato tributario deve, dunque, dimostrare di avere una conoscenza giuridica a tutto tondo anche se con una particolare attenzione al diritto tributario.

Un ulteriore rilievo riguarda la circostanza che le predette modalità di selezione sono previste, a regime, anche per i componenti delle Corti di appello. Per cui, un magistrato del Tribunale tributario, per passare alla Corte di appello tributaria dovrebbe necessariamente sostenere il predetto concorso (unitamente a chi non è magistrato ma ha solo il requisito di una laurea magistrale in giurisprudenza o in economia da almeno dieci anni) e, quindi, dimostrare la sua preparazione in diritto tributario e procedura civile. Tale tipo di selezione non appare appropriata poiché in questo caso i criteri dovrebbero essere diversi e cioè prevalentemente ispirati ad una valutazione della pregressa attività di magistrato presso il Tribunale tributario.

Art. 6. (Formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti)

La norma, al quinto comma, prevede la istituzione del giudice monocratico sia per il primo che per il secondo grado. Ebbene, non vi è dubbio che, così come è avvenuto nell’ambito della giurisdizione ordinaria, l’esigenza di dover contenere i costi della giustizia porta a dover rinunciare, in alcuni casi, alla maggiore garanzia che offre, anche sotto il profilo della correttezza giuridica, la collegialità dell’organo giudicante.

Tuttavia, nel caso di specie, si ritiene che tale rinuncia non sia opportuna con riferimento al grado di appello dove il giudizio è più complesso e la sua tendenziale elevata “qualità” oltre che a rappresentare una maggiore garanzia per le parti costituisce l’unico effettivo mezzo per evitare il proliferare dei ricorsi in Cassazione in materia tributaria.

Infine, va sottolineato che il disegno di legge in oggetto non prevede alcuna disciplina del regime transitorio, il che rende particolarmente difficile l’attuazione della riforma proposta.

DISEGNO DI LEGGE N.714 – CALIENDO E ALTRI

(a cura dell’avv. Fabiola Del Torchio)

Il disegno di legge si occupa della riforma del D.Lgs. 546

Si indicano alcuni degli aspetti principali:

Poteri del Giudice

(art 15)

Non è più espressamente previsto il divieto della testimonianza.

Le informazioni di terzi (ad oggi non contemplate dal codice ma riconosciute dalla giurisprudenza con semplice valore indiziario) sono valutate liberamente dal giudice. L’assunzione di informazioni scritte andrebbe meglio precisata in ordine ai suoi contenuti; meglio sarebbe articolare la prova testimoniale scritta sul modello processualcivilistico.

(art 68)

La Commissione può ritenere manifestamente irrilevante la querela ai fini della decisione e dunque non è obbligata a sospendere il processo.

(art 20)

Espresso potere di condannare al risarcimento del danno la parte od il difensore che utilizzino espressioni offensive che non riguardano l’oggetto della causa.

(art 21)

Espresso potere di condannare al rimborso delle spese di lite – indipendentemente dalla soccombenza – se la parte o il difensore violano i doveri di lealtà e probità.

In caso di condanna alle spese il giudice può escludere quelle ritenute superflue od eccessive.

Compensazione nel caso di assoluta novità o mutamento della giurisprudenza – Non v'è il riferimento all'obbligo di motivazione né il richiamo all'art 91 cpc.

Si prevede, altresì, la condanna al risarcimento danni se sia accertata l'inesistenza della pretesa e sono stati compiuti atti di esecuzione forzata o di garanzia senza la normale prudenza.

(art 80)

Ove sia stabilita l'estinzione del processo per cessata materia del contendere, si prevede espressamente la liquidazione delle spese secondo il criterio della soccombenza virtuale

Parti ed atti impugnabili

(art 23)

La norma prevede la contestuale partecipazione al processo di tutte le parti se l'atto sia stato intestato a più soggetti. La variazione cambierebbe tutto il tema del litisconsorzio e se ne esprime riserva in ordine all'opportunità della sua introduzione.

(art 43)

La tassatività dell'elenco degli atti impugnabili con esclusione degli atti atipici contrasta con l'approdo ermeneutico del diritto vivente, posto a tutela del diritto di difesa, che ne uscirebbe ridimensionato. Va contro il sistema dell'impugnabilità facoltativa degli atti.

(art 24)

Cumulo di ricorsi: si limitano non utilmente le ipotesi di ricorsi cumulativi sia dal punto oggettivo che soggettivo

Sul potere cautelare

E' prevista la sospensione anche per gli atti negativi.

E' previsto sia in primo grado che in secondo grado con richiamo al danno grave ed irreparabile. Anche in secondo grado si parla solo di sospensione dell'atto e non di sospensione degli effetti della sentenza.

Sul processo telematico

Non sono presenti riferimenti alla procedura – obbligatoria – del processo telematico. L'unico riferimento è alle notifiche telematiche nei confronti delle parti ma non per gli atti processuali.

Tutti i riferimenti sono ai depositi cartacei (con plico raccomandato o a mano) art 44/46/47 per la costituzione in giudizio, art 52 per la produzione di documenti, art 87/89/90 per l'appello

Procedimento avanti la Cassazione

(art 97 e segg)

Sezione specifica giudica con il numero invariabile di 5 componenti

E' espressamente escluso il richiamo all'articolo 360 bis cpc, che, invece, va mantenuto.

Per i motivi di impugnazione non c'è richiamo a 360 cpc ma si indicano espressamente cinque motivi

I primi 4 sono uguali a quelli previsti dal codice di procedura civile, per il quinto, attualmente previsto come *“omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti”*, se ne prevede la sostituzione con la formula espressiva *“per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio”*, alla quale la prima si lascia preferire.

La riduzione del termine per la riassunzione a tre mesi, come per il processo civile, non appare opportuna.

Varie

(art 27)

Le udienze sono sempre pubbliche

(art 109)

Giudizio di ottemperanza: Viene riesumata l'alternativa del ricorso all'esecuzione forzata secondo le regole del codice di procedura civile.

(art 45)

Silenzio che segue un'istanza di rimborso ricorso entro 180 giorni, non più termine decennale.

DISEGNO DI LEGGE N. 759 - NANNICINI E ALTRI

(a cura dell'avv. Silvia Siccardi)

Punti condivisi

- Passaggio della direzione dal MEF in favore del Presidente Consiglio dei Ministri.
- Accesso alla magistratura tributaria tramite concorso, rotazione degli incarichi, semplificazione dei procedimenti disciplinari.
- Incompatibilità del giudice di merito con la carica di consigliere di Cassazione e con l'esercizio di qualsiasi professione
- Limitazione delle funzioni di magistrato ad un unico tribunale tributario o corte d'appello tributaria
- Mediazione sottratta all'AdE
- Conciliazione anche in pendenza del giudizio innanzi alla Corte di cassazione

Punti non condivisi

- Istituzione del giudice solo monocratico in primo grado

- Mediazione prevista per le controversie fino a 250.000 e della sanzione se il ricorrente non partecipa alla mediazione.
- Previsione dell'assistenza tecnica estesa anche ai CAF, dipendenti associazioni categorie rappresentate nel CNEL etc.
- Filtro in appello e inammissibilità non reclamabile. In quel caso, possibile impugnazione in cassazione della sentenza di primo grado.

DISEGNO DI LEGGE N. 1687 - MARINO

(a cura dell'avv. Raffaella d'Anna)

Analisi del disegno di legge

Premessa

Secondo quanto si legge, l'intento è quello di realizzare un "*codice del processo tributario*" in grado di "*allinearsi al codice di procedura civile e al codice del processo amministrativo*".

Inoltre,

1. non compaiono riferimenti alla normativa sulla composizione organizzativa dei giudici tributari;
2. è previsto che la giurisdizione tributaria sia esercitata nei gradi merito dai Tribunali Tributari e dalle Corti d'Appello Tributarie, nel grado di legittimità dalla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione.

Analisi del contenuto

Il testo si struttura in quattro libri, riguardanti, nell'ordine:

- I) Disposizioni generali;
- II) Il processo tributario di primo grado;
- III) Le impugnazioni;

IV) Riti speciali.

OSSERVAZIONI

Dall'analitica rappresentazione dei punti salienti della normativa, è possibile rilevare quanto segue:

- se da una parte si affianca *ratione materiae* a quelle che attualmente regolano il processo civile e quello amministrativo, migliorando nel dettaglio gli istituti giuridici del processo tributario,
- dall'altra è sicuramente lontana da quanto auspicato dall'Associazione in merito ai punti essenziali di riforma della composizione organizzativa dei giudici tributari e dalla struttura del rito tributario nei tratti più generali già emergenti dal documento e dai commenti ai separati disegni di legge.

Come già anticipato,

1. non compaiono riferimenti alla normativa sulla composizione organizzativa dei giudici tributari;
2. è previsto che la giurisdizione tributaria sia esercitata nei gradi merito dai Tribunali Tributari e dalle Corti d'Appello Tributarie, nel grado di legittimità dalla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione
3. con gli artt. 97 e 98 della proposta, viene radicalmente modificato il procedimento in sede di legittimità in modo opposto rispetto a quanto auspicato da UNCAT che insiste non solo perché la difesa in questa sede sia affidata esclusivamente all'avvocato iscritto all'Albo nazionale degli Avvocati cassazionisti tenuto dal CNF ma che venga mantenuto il rito ordinario come specificamente disciplinato dagli artt. 360 e ss. c.p.c.

DISEGNO DI LEGGE N. 1243 – ROMEO E ALTRI

(a cura dell'Avv. Michele Tiengo)

RELAZIONE AL DDL (riassunto)

Nel più ampio contesto della discussione sulla riforma fiscale, l'opportunità viene dalle particolari condizioni processuali conseguenti alla Pace fiscale, per una riforma chiesta dal mondo professionale per portare il *binomio* "contribuente-cittadino" al centro del processo tributario, con un giudice finalmente e veramente terzo ed imparziale (art. 111 Cost., art. 6 CEDU).

Già la Corte Cost. con ord. 227/2016 invocava l'intervento del legislatore per una vera autonomia della giurisdizione tributaria

Anche ANAC, nell'aggiornamento 2018 al Piano nazionale anticorruzione, ha sollecitato una maggiore professionalità dei giudici tributari.

Il DDL propone di svincolare dal MEF le commissioni tributarie per passarle alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Prevede l'istituzione del ruolo autonomo della magistratura tributaria quale "*quinta magistratura*" con *tre gradi*: Tribunale tributario, Corte d'appello tributaria e sezione tributaria della Cassazione.

Organico di 800 giudici.

Previsione del concorso pubblico, dell'incompatibilità con le professioni, del tempo pieno, con retribuzione adeguata.

Il giudice monocratico avrebbe competenza in primo e secondo grado per le cause fino a 30.000 euro d'imposta.

E' previsto il Giudice onorario per le liti minori (fino a 3.000 euro) al fine di alleggerire i togati e non disperdere le attuali professionalità.

Il trend in diminuzione del contenzioso (aggiornato al giugno 2018 sull'anno 2017) favorisce la riforma.

ARTICOLATO (punti caratterizzanti)

Art. 1 ORGANI DELLA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA

1. La giurisdizione tributaria è esercitata da giudice onorario tributario, tribunali tributari, corti di appello tributarie (con sezioni staccate), sezione tributaria della Corte di Cassazione.

2. Giudice onorario tributario fino a 3.000 euro. Appello contro le sue sentenze al Tribunale tributario.

3. I tribunali tributari hanno “sede” presso i tribunali ordinari e le corti di appello tributarie hanno sede presso le corti di appello. Possibili sezioni staccate delle corti d’appello.

4-5. I giudici tributari applicano il D.Lgs. 546/92 e il cpc ad integrazione.

6. Organizzazione e gestione dei giudici tributari trasferite alla Presidenza del CDM.

9. Organico nazionale di 800 unità.

Art. 2 COMPOSIZIONE TRIBUNALI E CORTI D’APPELLO TRIBUTARI

5. Anche la Corte d’appello giudica anche in composizione monocratica, come il tribunale.

Art. 4 CONCORSO PER GIUDICI DEI TRIBUNALI TRIBUTARI

1. Concorso pubblico ex art. 97 Cost su base regionale per titoli ed esami orali (niente scritto).

2. Candidati con laurea magistrale in giurisprudenza o economia e commercio.

3. Esami solo orali e solo su diritto tributario e diritto processuale civile.

5. Commissioni di esame composte da un consigliere di cassazione (presidente), professore di diritto tributario, avvocato tributarista da almeno 20 anni iscritto al registro cassazionisti, dottore commercialista iscritto all’albo da almeno 20 anni.

6. La partecipazione alle cessate CTP è (solo) titolo preferenziale a parità di votazione conseguita.

Art. 5 CONCORSO PER GIUDICI CORTI DI APPELLO

1. Concorso come sopra.

2. Candidati con laurea in giurisprudenze o economia da almeno 10 anni.

3. Esami orali solo su diritto tributario e diritto processuale civile.

5. Commissione giudicatrice come per i tribunali.

6. La partecipazione alle cessate CTP è titolo preferenziale a parità di votazione conseguita.

9. Presso ogni corte d’appello istituito ufficio del massimario per le sentenze del distretto.

Art. 6 GIUDICI ONORARI TRIBUTARI

2. Con decreto CPGT incompatibilità.

3. Indennità dell'art. 23 c. 2 D.Lgs. 116/2017 (magistratura onoraria e giudici di pace): indennità con parte fissa euro 16.140 + variabile tra il 15 ed il 30% della fissa.

Art. 7 FORMAZIONE SEZIONI E COLLEGI GIUDICANTI

3. Ciascun collegio deve tenere udienza almeno due volte/settimana.

5. Tribunali e corti giudicano in composizione monocratica: valore non superiore a 30.000; questioni catastali; giudizi di ottemperanza; altri casi tassativi non precisati.

6. Reclamo e mediazione attivate avanti al monocratico.

7. Abilitati alla difesa al monocratico e collegiale i professionisti di cui all'art. 12 D.Lgs. 546/92.

Art. 8 REQUISITI GIUDICI

1. I giudici devono essere cittadini italiani, con diritti civili e politici, senza condanne penali, con idoneità fisica e psichica. Alla data fissata dal bando non devono avere superato i 50 anni d'età.

Art. 9 PROCEDIMENTI DI NOMINA DEI GIUDICI TRIBUTARI

1. Nomina con decreto Presidente Repubblica su proposta Presidente CDM.

2. Alta sorveglianza del Presidente CDM. Relazione al Parlamento ogni anno, su elementi indicati dal CPGT.

Art. 11 DURATA INCARICO

Fino al compimento dei 70 anni.

Art. 13 TRATTAMENTO ECONOMICO

1. Trattamento economico congruo e dignitoso.

2. Trattamento iniziale parificato al magistrato ordinario di prima nomina. Progressioni da stabilirsi con regolamento.

Art. 14 RESPONSABILITA'

Si applica la L. 18/2015 per la responsabilità dei giudici tributari.

Art. 18 COMPOSIZIONE CPGT

1. Nel consiglio è membro di diritto il presidente della sezione tributaria della Cassazione.

Art. 33. SEZIONE TRIBUTARIA CASSAZIONE

Alle sezioni unite solo questioni di giurisdizione. Tutte le sentenze delle corti di appello tributarie si impugnano avanti alla sezione tributaria.

Composta da 35 giudici ripartiti in cinque sottosezioni (imposte sui redditi, iva, altri tributi, riscossione, rimborsi). Collegi composti da tre giudici.

Solo rito camerale (no udienza pubblica).

Art. 34 ABROGAZIONE

Abrogazione D.Lgs. 545/92 e tutti i riferimenti alle CT si intendono riferiti a tribunali/corti.

Art. 35. INSEDIAMENTO

1. Insediamento previsto dal 1.01.2020.

3. Giudizi pendenti a tale data presso CTP/CTR sono trasferiti ai tribunali/corti.

Art. 36. CONCORSI

1. Concorsi su base regionale svolti entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge.

2. Nomine entro 30.11.2019.

Osservazioni di sintesi

1) Giudice professionale - Il DDL è uno dei primi nella materia presentati al Parlamento nella XVIII legislatura. Ha il merito di portare all'attenzione la necessità del giudice professionale, terzo e specializzato.

2) Organico - E' previsto un organico di 800 magistrati, che forse potrebbe essere nuovamente verificato alla luce della forte contrazione del numero delle cause degli ultimi anni.

3) Dal MEF alla PCM - E' previsto il passaggio dei Tribunali tributari e delle Corti d'Appello tributarie dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

4) I giudici - La riforma prevede giudici onorari (ingresso per soli titoli, con competenza fino a 3.000 euro) e giudici monocratici in primo e secondo grado (per cause fino a 30.000 euro, liti catastali, ottemperanza, reclamo e mediazione); tutto il resto viene deciso collegialmente. Alla luce del recente ridimensionamento del numero delle cause è auspicabile che il giudizio d'appello sia sempre deciso collegialmente.

5) Concorso - Il concorso prevede solo una prova orale che verte solamente su due materie giuridiche (diritto tributario e procedura civile). Previsione sul punto insufficiente sia per le modalità di svolgimento (non è previsto alcuno scritto), sia per

la limitazione delle materie concorsuali. Sono ammessi al concorso i laureati in giurisprudenza ed economia che non abbiano compiuto i 50 anni d'età alla data del concorso. I giudici cessano il servizio al compimento dei 70 anni.

6) Mancanza norma transitoria - Non è prevista alcuna norma transitoria che permetta agli attuali giudici di aspirare a comporre i nuovi organi. Gli attuali componenti delle commissioni tributarie hanno solo la precedenza a parità di punteggio d'esame. Tale mancanza potrebbe costituire un problema per l'avvio della riforma, fino a che non si completino i concorsi e si formino le necessarie professionalità, considerato che tutte le cause pendenti passerebbero ai nuovi tribunali e corti.

7) Trattamento economico - Il trattamento economico per i togati è assimilato a quello dei giudici ordinari. Gli onorari sono assimilati ai Giudici di pace.

8) Difesa tecnica - Nonostante la crescita della giurisdizione nel senso della maggiore specializzazione, non viene modificata l'attuale estrazione dei molti difensori abilitati. Sarebbe auspicabile che, alla luce del maggior tecnicismo del processo gestito da giudici professionali, anche l'abilitazione alla difesa tecnica sia limitata ai soli avvocati.

9) Sezione Tributaria Cassazione - La sezione tributaria della Cassazione viene collocata all'interno della giurisdizione tributaria, quale terzo grado di giudizio. Dal punto di vista ordinamentale, invece, la Corte di Cassazione è organo di vertice che tecnicamente non fa parte del processo tributario, ma svolge la funzione nomofilattica prevista dalla Costituzione sulle decisioni del giudice speciale.

La sezione (articolata in 5 sottosezioni con 35 giudici complessivi) giudicherebbe con collegi di tre componenti (a differenza delle altre sezioni della Corte) e sempre in camera di consiglio. Pur essendo in generale apprezzabile il rafforzamento della sezione tributaria, sarebbe auspicabile che alla sezione non si applicasse un rito difforme dalle altre sezioni e quindi si applicasse ad essa il rito ordinario previsto dal codice di procedura civile.

