



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

INNOVAZIONE E DIRITTO

RIVISTA DI

DIRITTO TRIBUTARIO E DELL'ECONOMIA

1

2016

PARTE TERZA (Documenti)

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 l'8 aprile 2016

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

ERMINI, FERRANTI, VERINI, MORANI, VAZIO, ROSSOMANDO, GIUSEPPE GUERINI, BERRETTA, TARTAGLIONE, BAZOLI, ROSTAN, MARTELLA, FREGOLENT, CAUSI, PETRINI, DI SALVO, PELILLO, MARCHI, MELILLI, MARCO DI MAIO, DAMBRUOSO, MARIANI, ZOGGIA, BONOMO, BARGERÒ, CAPODICASA, IORI, RIGONI, CARELLA, ROMANINI, COVELLO, LENZI, VENITTELLI, SENALDI, GRIBAUDO, TULLO, GARAVINI, FRAGOMELI, PALMA, CAPONE, BECATTINI, MORETTO, D'INCECCO, VICO, PIAZZONI, COPPOLA, SCHIRÒ, MONGIELLO

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

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 strutturazione 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 tale 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, 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 e, inoltre, assumono rilievo preponderante i magistrati onorari operanti presso le commissioni tributarie.

La presente proposta di legge delega pertanto 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 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 è necessario fare ricorso allo strumento della delega legislativa.

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 secondo una serie di principi e criteri direttivi indicati.

Il primo criterio direttivo è la soppressione delle commissioni tributarie e delle relative sezioni distaccate. A tale soppressione dovranno fare seguito l'abrogazione della normativa di settore e le modifiche conseguenti [lettera a)].

Dovrà essere attribuita ai tribunali ordinari, aventi sede in un comune capoluogo di provincia in cui sono già istituite le commissioni 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 [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 con 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 reclutarsi mediante due distinte procedure concorsuali da indire 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 3.000 euro [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 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 [lettera p)].

Dovranno inoltre essere confermati i meccanismi di mediazione tributaria vigenti alla data di entrata in vigore della riforma [lettera q)].

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 [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, al fine della definizione del contenzioso pendente in materia tributaria 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 3 disciplina il procedimento di esercizio della delega garantendo il coinvolgimento del Parlamento attraverso i pareri delle Commissioni parlamentari competenti.

Il comma 4 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 5 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Il comma 6 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 al giudice ordinario dei relativi procedimenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) sopprimere le commissioni tributarie provinciali e le commissioni tributarie regionali nonché le relative 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 sono istituite le 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 della 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 ai sensi della lettera b) una o più sezioni specializzate tributarie, competenti per la trattazione dei procedimenti già attribuiti alle commissioni tributarie provinciali e regionali; l'assegnazione dei giudici alle sezioni specializzate tributarie ha luogo in base alla disciplina prevista per le sezioni del lavoro;

f) prevedere l'assunzione di un contingente di 750 magistrati, con utilizzazione delle risorse rese disponibili a seguito della soppressione delle commissioni tributarie e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria; il reclutamento dei magistrati di cui alla presente lettera ha luogo mediante due distinte procedure concorsuali da indire nell'arco di dodici mesi;

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) individuare per i magistrati assegnati alle sezioni specializzate tributarie un limite massimo di permanenza nell'incarico 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 la possibilità di patrocinare davanti alle sezioni specializzate tributarie di primo grado in composizione monocratica ai soggetti appartenenti alle medesime categorie per le quali la legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge consente l'assistenza tecnica; garantire la possibilità di patrocinare davanti alle sezioni specializzate tributarie in composizione collegiale a coloro che sono iscritti negli albi professionali degli avvocati o dei dottori commercialisti;

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 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 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, 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 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 eliminando il 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 tal fine, un punteggio aggiuntivo.

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

d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le competenti Commissioni parlamentari. I pareri sono resi nel termine di quarantacinque giorni dall'assegnazione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati. Qualora il termine di cui al secondo periodo del presente comma scada nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dall'alinella del comma 1, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo termine è prorogata di sessanta giorni.

3. Il Governo, con la procedura indicata nel comma 2, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio delle deleghe e nel rispetto dei pertinenti principi e criteri direttivi di cui al comma 1, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

4. All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito