

CAPO I

ARTICOLI 1-6

Allo scopo di equiparare formalmente gli organi della giurisdizione tributaria a quelli delle altre giurisdizioni, le attuali Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali assumeranno la denominazione rispettiva di Tribunali e Corti d'appello tributarie.

Importante e sostanziale novità legislativa è rappresentata dall'attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'organizzazione e della gestione degli organi di giurisdizione in materia tributaria, sottraendole al MEF, una delle parti presenti nel processo tributario. Il che completa il percorso di adeguamento della giurisdizione tributaria al giusto processo, assicurando la terzietà e l'indipendenza del giudice.

L'ordine giudiziario tributario è costituito dai "giudici tributari", di ogni grado dei tribunali tributari e delle corti di appello tributarie, che sono giudici professionali nonché dai "giudici onorari tributari" componenti del tribunale tributario.

Il tribunale tributario decide in composizione monocratica per le controversie di valore inferiore ai cinquantamila euro, cioè di quelle stesse controversie instaurate a causa dell'esito negativo della procedura di reclamo-mediazione.

Per snellire l'esercizio della giurisdizione e renderla concretamente attuabile, al giudice monocratico saranno affidate, altresì, le controversie di valore indeterminabile, quelle relative alle questioni catastali ed i giudizi di ottemperanza.

Ai tribunali tributari sono addetti, quali componenti, i giudici onorari tributari che esercitano, per le cause nelle quali il tribunale tributario decide in composizione monocratica, le funzioni giudicanti limitatamente alle controversie il cui valore non

superi cinquemila euro e a quelle relative alle questioni catastali, laddove non assegnate al giudice monocratico professionale.

Il giudice onorario tributario, pertanto, non è una figura di nuovo giudice tributario e non innova l'articolazione del sistema giudiziario delineato dal d.lgs. 545/92, essendo un'articolazione interna del Tribunale a cui vengono assegnate, in luogo del giudice monocratico, le cause rientranti nei limiti delle sue funzioni giudicanti. Ovviamente, le sentenze del giudice onorario, analogamente a quelle emesse dal giudice monocratico professionale sono appellabili innanzi alla Corte d'appello tributaria. Sarà il Presidente del Tribunale tributario a dover coordinare ed organizzare l'attività del giudice onorario e sarà il primo presidente o il presidente di sezione, ove l'organo sia articolato in sezioni, a distribuire il lavoro ai giudici onorari, secondo procedure automatiche.

La previsione della figura del giudice onorario tributario risponde all'esigenza di riservare all'attenzione della magistratura tributaria le decisioni secondo un criterio di efficienza, con particolare riguardo a quelle controversie di maggiore peso economico, ai fini della tutela sia degli interessi dell'Erario che della contribuenza.

Il processo tributario, pur essendo prevista una fase istruttoria, di solito si esaurisce nell'unica udienza di trattazione o di discussione, sulla base della documentazione versata in atti dalle parti processuali. Molto difficilmente le Commissioni fanno ricorso ai poteri istruttori loro riservati dall'art. 7 del d.lgs. 546/92 per questioni di tempo, vale a dire per la necessità di smaltire i fascicoli posti in udienza. Per il che l'approfondimento istruttorio resta solo una remota ipotesi di lavoro.

E', invece, opportuno che i Tribunali dedichino il tempo necessario, pur nella conservazione del principio di celerità del processo, ad esaminare funditus il contenuto delle controversie, senza essere condizionati dalle necessità temporali legate ai fascicoli posti in udienza.

Si consideri, infatti, che, secondo i dati del MEF presenti nella Relazione di giugno 2018 sul monitoraggio dello stato sul contenzioso tributario, al 31 dicembre 2017 il dettaglio del primo grado di giudizio evidenzia che il 70,15% del totale dei ricorsi pervenuti ha avuto per oggetto controversie con valore inferiore o uguale a 20.000 euro (per un totale di 400 milioni di euro), mentre solo l'1,46% dei ricorsi totali (pari a 2.158 unità) ha riguardato controversie superiori ad un milione di euro. Tuttavia, queste ultime controversie, a fronte di un modesto valore percentuale, rappresentano il 70,57% del valore complessivo del contenzioso in entrata (per un totale di 11,6 miliardi di euro); tale percentuale è stata pari al 71,69% nel 2016 e al 70,27% nel 2015.

Di qui l'opportunità di liberare le risorse della giustizia tributaria in favore di queste tipologie di controversie, atteso il loro peso economico, affidando le cause seriali ad un giudice onorario, sia pur inserito nella struttura del Tribunale tributario.

La seconda, importante e sostanziale novità legislativa è rappresentata dall'attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'organizzazione e della gestione degli organi di giurisdizione in materia tributaria, sottraendole al MEF, una delle parti presenti nel processo tributario. Il che completa il percorso di adeguamento della giurisdizione tributaria al giusto processo, assicurando la terzietà e l'indipendenza del giudice.

Un'ulteriore importante novità del disegno di legge è rappresentata dall'istituzione del Consiglio giudiziario tributario e della sezione autonoma dei giudici onorari tributari.

I consigli giudiziari, istituiti presso ciascuna Corte d'appello tributaria, esercitano le stesse competenze previste per i Consigli giudiziari dall'art. 15 del d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25 nonché quelle previste dalla emananda legge di approvazione del presente disegno di legge.

L'istituzione dei consigli giudiziari consentirà una maggiore trasparenza ed efficienza dell'attività degli uffici della giustizia tributaria, contribuendo al processo di equiparazione di quest'ultima a quella ordinaria in ordine ai compiti istituzionali del Consiglio.

In seno al Consiglio giudiziario viene prevista la istituzione di una sezione autonoma dei giudici onorari tributari, le cui modalità di nomina e di funzionamento sono rimessi ad un regolamento della presidenza del Consiglio dei Ministri.

CAPO II

ARTICOLI 7-23

Il capo II disciplina le modalità di accesso al ruolo del giudice tributario professionale, mediante pubblico concorso per esami, dei quali vengono regolati le prove scritte e orali, i punteggi e le valutazioni. Sono ammessi al concorso, tra gli altri, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, i dipendenti dello Stato con determinate qualifiche, i possessori dei diplomi di laurea in giurisprudenza ed economia e commercio, dando particolare riconoscimento, tra gli avvocati, a coloro che abbiano conseguito il titolo di specialista in diritto tributario ai sensi della legge n. 247/2012

Le norme disciplinano la composizione delle commissioni di concorso e le modalità di svolgimento delle prove scritte e orali, funzionalmente orientate ad accertare l'idoneità professionale della quale ormai il corpo magistratuale ormai non può fare a meno, attesi i profili applicativi della giustizia tributaria sull'intera economia del Paese.

In quest'ottica acquista rilievo il tirocinio, cui sono tenuti i giudici nominati, al pari di quanto è previsto per i vincitori di concorso a giudici ordinari. Dettagliata è la descrizione delle modalità di svolgimento del tirocinio, con riconoscimento dei poteri valutativi del tirocinio al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Il disegno di legge prevede anche la disciplina delle funzioni giudicanti, di primo e secondo grado, rispettivamente per il presidente del Tribunale e della Corte d'appello nonché i requisiti per il conferimento delle funzioni, distinguendo una quinta valutazione di professionalità per le funzioni di presidente di Corte d'appello tributaria. Rispetto all'attuale decreto 545/92, il disegno di legge detta una peculiare disciplina delle incompatibilità. Di rilievo, oltre una minuziosa casistica delle incompatibilità derivanti da rapporti coniugali, parentali o di affinità con soggetti operanti nel settore fiscale, sono le disposizioni circa il divieto di accettare incarichi di qualsiasi genere e di assumere le funzioni arbitrali se non previa autorizzazione del CPGT e limitatamente agli arbitrati dei quali è parte l'Amministrazione statale.

Con riguardo alla durata dell'incarico di giudice tributario, le finalità di equiparazione della magistratura tributaria a quella ordinaria hanno orientato la scelta di limitare al compimento del settantesimo anno di età la durata dell'incarico all'esercizio delle funzioni magistratuali. L'attuale limite dei 75 anni apparirebbe, infatti, un unicum del trattamento di quiescenza all'interno della P.A..

Nell'ottica del processo di unificazione delle diverse magistrature è, altresì, apparso legittimo estendere definitivamente ai giudici tributari il regime della responsabilità civile prevista dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18. In tal modo anche i giudici tributari saranno chiamati a rispondere ove siano incorsi in dolo o colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni.

Correlata alla responsabilità civile è la soggezione dei giudici alle sanzioni per comportamenti non conformi ai doveri ed alla dignità del proprio ufficio. Le sanzioni, stabilite con metodo casistico, variano dall'ammonimento per lievi trasgressioni alla censura, prevista per tredici ipotesi di illeciti, alla sospensione compresa tra il minimo di mesi tre a tre anni. Funzionale alla celerità del processo, infatti, è la previsione della

sanzione della sospensione di tre mesi in caso di reiterato e grave ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, come il reiterato e grave ritardo nel deposito delle sentenze.

Particolare rilievo, anche se auspicabilmente di scarsa applicazione concreta, hanno le sanzioni dell'incapacità ad esercitare un incarico direttivo, per l'interferenza nell'attività di un altro giudice tributario, da parte del presidente del Tribunale o della Corte d'appello.

Il trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'organizzazione e della gestione degli organi di giurisdizione comporta che il procedimento disciplinare sia promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, oltre che dal presidente della Corte d'appello tributaria.

Dopo questa fase di avvio, sarà il CPGT a governare le fasi del procedimento disciplinare ed a deliberare la sanzione, la cui applicazione è riservata alla competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In ordine al trattamento economico, finalmente si pone fine a criteri di remunerazione mortificanti per una funzione delicata ed importante e si stabilisce che il trattamento sia economico che previdenziale ed assistenziale sia quello del magistrato ordinario di prima nomina al momento del conferimento delle funzioni giurisdizionali, ferma l'applicazione per la progressione economica dell'art. 51 del decreto legislativo 5 aprile 2006 n. 160.

CAPO III

ARTICOLI 24-36

L'intero capo III è dedicato al giudice onorario tributario, che ha un incarico di natura inderogabilmente temporanea (con durata di quattro anni che può essere confermato solo una volta) che si deve svolgere in modo da assicurare la compatibilità con lo

svolgimento di attività lavorative o professionali e che non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego.

Oltre al possesso della laurea magistrale in giurisprudenza ed in economia e commercio, sono ulteriori requisiti che danno diritto a titoli preferenziali l'esercizio pregresso delle funzioni giudiziarie, l'esercizio per almeno un biennio delle professioni di avvocato e dottore commercialista o l'insegnamento di materie giuridiche, lo svolgimento con esito positivo del tirocinio senza che sia intervenuto il conferimento dell'incarico di giudice tributario onorario, l'esercizio pregresso per almeno un biennio delle funzioni inerenti ai servizi delle cancellerie e delle segreterie con qualifica non inferiore a quella di direttore amministrativo.

Gli articoli 26 e 27 disciplinano il regime delle incompatibilità e dell'ammissione al tirocinio, organizzato dal Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, a conferma che anche i giudici onorari debbano seguire lo stesso percorso ai fini di acquisire la professionalità che il nuovo sistema intende assicurare nell'interesse di giustizia. A questi fini, la sezione autonoma per i giudici tributari onorari del Consiglio giudiziario almeno due mesi prima della scadenza del quadriennio esprime un giudizio di idoneità a svolgere le funzioni e lo trasmette al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. Un'attenzione è dedicata al regime dell'astensione e della ricsuzione. Accanto alle ipotesi normativamente previste dall'art. 6 del d.lgd. 546/92, sono state aggiunte due fattispecie:

l'obbligo di astensione ed il diritto di ricsuzione se il coniuge o un parente o affine sia stato in qualche modo collegato con lo studio del difensore della parte; parimenti se il giudice o il coniuge o il parente o affine abbia assistito una delle parti in causa o uno dei difensori.

Si vuole in tal modo sterilizzare qualunque ipotesi di sospetto e, soprattutto, assicurare che la serenità di giudizio non sia minimamente scalfita e l'amministrazione della giustizia tributaria sia resa oggettivamente trasparente.

Sempre nell'ottica degli obiettivi della professionalizzazione del giudice tributario e, quindi, anche di quello onorario, sono previsti percorsi formativi secondo le modalità e i contenuti stabiliti dal Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, anche attraverso la partecipazione dei giudici onorari alle riunioni trimestrali organizzate dal presidente del tribunale per l'esame delle questioni giuridiche più rilevanti.

Il trattamento economico consiste nel riconoscimento di un'indennità fissa mensile, oltre un'indennità aggiuntiva per ogni ricorso definito, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Economia.

CAPO IV

ARTICOLI 37-49

Il capo IV disciplina il Consiglio di disciplina della giustizia tributaria, mantenendo l'impianto del decreto legislativo n. 545/92. Si è ritenuto di elevare a cinque anni la durata in carica del Consiglio perché più adeguata per il completamento del programma, mentre si è ridotto a due mesi dalla scadenza del precedente Consiglio il termine per celebrare le nuove elezioni. Parimenti si è inteso variare alcuni termini legati alla presentazione delle liste.

CAPO V

ARTICOLI 50-51

Il mutamento della denominazione degli organi di giustizia tributaria in Tribunali e Corti di appello comporta la naturale modifica di denominazione delle segreterie in cancellerie e la loro dipendenza dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con conseguente riconoscimento del trattamento economico e l'inquadramento previsto

dalle disposizioni concernenti il personale dipendente delle cancellerie degli organi di giurisdizione ordinaria per le rispettive qualifiche e funzioni.

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

ARTICOLI 52-59

Il primo bando di concorso per la nomina a giudici tributari dovrà prevedere anche la nomina dei giudici tributari con le funzioni superiori a quelle di primo grado sulla base di ulteriori titoli e requisiti, da determinare con apposito regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, rispetto a quelli previsti per i giudici con funzioni di primo grado.

Inoltre, il bando dovrà prevedere, la nomina, con precedenza rispetto agli altri aspiranti e con una valutazione dei soli titoli, di coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, sono componenti delle commissioni tributarie e siano in possesso della laurea in giurisprudenza o in economia e commercio. Questi sono esonerati dal tirocinio.

I magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, addetti all'esercizio delle funzioni giudicanti presso le commissioni al momento dell'entrata in vigore della presente legge, entro novanta giorni da quest'ultima avranno la facoltà di optare per l'inquadramento nei ruoli della magistratura tributaria.

In questo caso essi conserveranno tutti i diritti acquisiti, anche ai fini previdenziali, continuando a ricoprire la funzione svolta al momento di entrata in vigore della legge di approvazione del presente disegno di legge.

Anche per il bando di concorso riguardante i giudici onorari tributari è prevista una precedenza rispetto agli altri aspiranti per coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, sono componenti delle commissioni tributarie e siano in possesso della laurea in giurisprudenza o in economia e commercio.

Con tali disposizioni si vuole assicurare continuità senza disperdere quel prezioso patrimonio di esperienza tecnica maturata dai giudici delle commissioni tributarie.

Lo sganciamento dei giudici tributari dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei Ministri trascina naturalmente anche il trattamento del personale dipendente, secondo l'emanando regolamento emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Economia.

I dipendenti delle segreterie, che potranno optare, entro tre mesi dall'emanazione del decreto, per la rinuncia al passaggio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, saranno assegnati agli uffici di cancelleria dei Tribunali ed alle Corti di appello tributarie nella cui circoscrizione rientravano le commissioni tributarie a cui erano addetti e conserveranno tutti i diritti acquisiti sia ai fini economici che previdenziali e ricopriranno le qualifiche di cui erano già investiti presso le commissioni tributarie.

In virtù della riforma dell'organizzazione della giustizia tributaria, diretta ad assicurare, oltre che la terzietà e l'imparzialità del giudice tributario, anche la sua professionalità, resta modificato il testo dell'art. 12 del d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546 nella parte in cui attualmente riserva l'assistenza tecnica in giudizio ad una pluralità eterogenea di figure professionali, ritenendosi preferibile, invece, nell'ottica del giusto processo, isolare l'abilitazione all'assistenza tecnica, ad eccezione delle controversie di valore inferiore ai cinquemila euro e a quelle catastali, agli avvocati ed ai dottori commercialisti iscritti nei relativi albi.

Questa limitazione garantisce la platea dei cittadini contribuenti, oltre che per la professionalità connaturata all'iscrizione nell'albo da parte dei professionisti, i quali, a loro volta, devono dimostrare ai rispettivi ordini professionali l'aggiornamento continuo, pena l'irrogazione della sanzione disciplinare, anche per la soggezione di queste due figure professionali ai codici deontologici posti a presidio del decoro e della

dignità della professione ed all'assicurazione obbligatoria per la RCA derivante dai rischi professionali, obblighi non previsti per tutte le altre figure, abilitate attualmente all'assistenza tecnica.

Roma, 19 dicembre 2018

A cura

dell'Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi