

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1936

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SANDRA SAVINO

Delega al Governo per la revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria

*Presentata il 9 gennaio 2014*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge, composta da un solo articolo, detta disposizioni volte a rivedere la disciplina e l'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria, attraverso lo strumento legislativo della delega al Governo, necessario per coordinare e riformare un complesso di norme nell'ambito generale di un sistema tributario così composito e articolato come quello italiano. Il provvedimento legislativo in particolare, intende introdurre un maggiore equilibrio tra la posizione dell'amministrazione finanziaria e quella del contribuente, snellire le procedure in caso di danno erariale di modesta entità e consentire un nuovo impulso all'istituto della conciliazione, in linea, peraltro, con quanto sta avvenendo in altri ambiti giurisdizionali. L'articolo unico della proposta di legge pertanto, prevede che entro sei

mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo adotti uno o più decreti legislativi per la revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria, con l'osservanza di una serie di principi e criteri direttivi espressamente indicati. Fra le disposizioni di maggiore rilevanza si segnalano: l'attribuzione al giudice tributario di tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie, in conformità con quanto indicato dalle decisioni della Corte costituzionale; la previsione della facoltà di definizione conciliativa tra le parti di quanto forma oggetto del processo tributario parallelamente all'evolversi del processo stesso in ogni sua fase e grado, stragiudizialmente e anche su invito da parte dei collegi giudicanti; l'articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio, i primi due espletati da

tribunali tributari e da corti d'appello tributarie e il terzo demandato a un'apposita sezione tributaria della Corte di cassazione; l'adeguamento delle norme del processo tributario alla particolare natura dello stesso rispetto a quello civile e amministrativo, prevedendo in particolare una serie di specifiche attribuzioni e competenze; il riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, attraverso l'utilizzo dei contributi unificati previsti dalla legge da impiegare soltanto per il distacco del personale delle segreterie dagli enti di provenienza e per le retribuzioni dei giudici in misura adeguata alla qualità delle funzioni espletate. In definitiva, la proposta di legge persegue finalità riformatrici, in considerazione dell'inadeguatezza dell'attuale modello della riforma tributaria del 1971. Lo stato di denegata giustizia per eccessiva lentezza dei processi civili pone l'Italia agli ultimi posti nelle classifiche internazionali per la capacità di risoluzione delle controversie, «vantando» il 160° posto su 185 nella

classifica mondiale *Doing Business*, ed è fra i principali problemi socio-economici del nostro Paese. Dal punto di vista tributario, la lentezza dei processi costa ai contribuenti milioni di euro derivanti dalle condanne al risarcimento dei danni per eccessiva durata del processo inflitte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. A queste condanne si devono poi sommare i milioni di euro riconosciuti dalle corti d'appello alle vittime della lentezza della giustizia, in applicazione della legge Pinto (legge n. 89 del 2001). La Banca d'Italia ha, fra l'altro, stimato che una giustizia ragionevolmente rapida porterebbe a un aumento del prodotto interno lordo (PIL) nella misura di un punto percentuale annuo. Gli interventi previsti dalla presente proposta di legge, pertanto, possono costituire una rapida inversione di tendenza di una serie di criticità consolidate nel corso dei decenni scorsi, nella prospettiva di migliorare i livelli di sviluppo e di competitività del sistema-Paese.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione al giudice tributario di tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie, conformemente a quanto indicato in materia dalle decisioni della Corte costituzionale;

b) previsione della facoltà di definizione conciliativa tra le parti di quanto forma oggetto del processo tributario parallelamente all'evolversi del processo stesso in ogni sua fase e grado, stragiudizialmente e anche su invito da parte dei collegi giudicanti;

c) garantito accesso del contribuente alla tutela giurisdizionale, senza preclusioni limitative in grado di condizionarla;

d) identificazione degli atti tributari autonomamente impugnabili davanti al giudice tributario entro termini di decadenza specificamente predeterminati;

e) articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio: i primi due espletati da tribunali tributari e da corti d'appello tributarie, quali organi della giurisdizione tributaria derivanti dalle commissioni tributarie provinciali e regionali, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, aventi rispettivamente sede nei capoluoghi di provincia e di regione, e il terzo demandato a un'apposita sezione tributaria della Corte di cassazione, composta da trenta giudici, ripartiti in cinque

sottosezioni in ragione della materia, di cui la prima presieduta dal presidente della sezione tributaria e le altre da uno dei loro componenti, con l'espressa previsione che il presidente della sezione tributaria della Corte di cassazione può disporre che i ricorsi che presentano questioni di diritto già decise in senso difforme dalle sottosezioni e quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza siano decisi da un collegio unitariamente composto dai presidenti delle cinque sottosezioni o, in loro vece, da un componente di ciascuna sottosezione designato dal rispettivo presidente;

f) qualificazione professionale dei giudici tributari in modo da assicurare adeguata preparazione specialistica, esclusa ogni distinzione tra essi in riferimento alle rispettive provenienze, anche per ricoprire cariche di presidenza o di vicepresidenza, con rigorosa disciplina delle incompatibilità anche per la contemporanea appartenenza del giudice tributario a un altro ordine giurisdizionale, in ogni caso vietata;

g) riordino dei soggetti abilitati alla rappresentanza e alla difesa delle parti nel processo tributario, tenuto anche conto della normativa dell'Unione europea e con l'istituzione, comunque, di un apposito albo dei difensori tributari presso ciascuna corte d'appello tributaria e presso la sezione tributaria della Corte di cassazione di cui alla lettera e);

h) adeguamento delle norme del processo tributario alla particolare natura dello stesso rispetto a quello civile e amministrativo, prevedendo in particolare:

1) un'apposita regolamentazione del trasferimento dell'azione da altri giudici a quello tributario e viceversa soltanto dopo il passaggio in giudicato della pronuncia declinatoria della giurisdizione;

2) una disciplina della competenza tra i vari giudici tributari, esclusa l'applicabilità di ogni tipo di regolamento previsto dal codice di procedura civile;

3) una disciplina dell'astensione e della ricusazione dei giudici tributari adeguata alle peculiarità del processo tributario e alla particolare natura delle parti resistenti in primo grado;

4) la specificazione dei poteri decisori, cautelari, cognitori e istruttori dei giudici tributari, in funzione dello speciale oggetto del processo ad essi affidato;

5) l'aggiornamento della disciplina delle parti del processo tributario per adeguarla alle nuove disposizioni sostanziali in materia;

6) l'istituzione di un'apposito regime disciplinare per i processi tributari con pluralità di parti, avuto specifico riguardo agli istituti dei ricorsi collettivi e cumulativi, del litisconsorzio necessario e facoltativo, degli interventi, volontari e coatti, e della riunione delle cause;

7) la disciplina formale degli atti del processo tributario, con particolare riguardo agli atti di parte e ai provvedimenti dei giudici, nonché alle loro comunicazione e notificazione, anche a mezzo telefax o per via telematica;

8) la regolamentazione del procedimento di primo e di secondo grado con la rigorosa specificazione dei requisiti degli atti introduttivi e delle conseguenze della loro mancanza in termini d'inammissibilità, delle formalità e dei tempi per la costituzione in giudizio, per l'iscrizione a ruolo, per la produzione di documenti, anche in grado d'appello, per la proposizione di motivi aggiunti, soltanto in primo grado, per la discussione della causa sempre in pubblica udienza, per l'eliminazione dei riti preliminari e dei relativi reclami, nonché per l'abolizione di trattamenti riservati a particolari categorie di controversie, privilegiando l'uniformità del rito come strumento di semplificazione e di celerità;

9) la limitazione della sospensione necessaria del processo tributario ai soli casi di presentazione di querela di falso, in via principale o incidentale, e di controversie sullo stato e sulla capacità delle

persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio;

10) l'uniformazione e la generalizzazione della tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario, ai fini della realizzazione del giusto processo e di una tutela giurisdizionale concreta ed effettiva, conformemente ai precetti costituzionali;

11) l'estensione della conciliazione giudiziale anche in grado di appello e in pendenza del giudizio di revocazione, fatta salva la possibilità della conciliazione stragiudiziale anche in pendenza del giudizio davanti alla sezione tributaria della Corte di cassazione di cui alla lettera *a*);

12) la semplificazione del giudizio d'appello, con la possibilità per tutte le parti di produrre nuovi documenti, e con l'abolizione della sanzione dell'inammissibilità per il caso di mancato deposito di copia dell'appello alla segreteria del giudice che ha emesso la sentenza appellata, da sostituire con un altro strumento per evitare l'incauto rilascio di formule esecutive;

13) la disciplina del procedimento davanti alla sezione tributaria della Corte di cassazione di cui alla lettera *a*), mantenendo solo alcune delle disposizioni previste dal codice di procedura civile e adeguando quelle conservate, in modo da garantire una ragionevolmente contenuta diversità del terzo grado del processo tributario rispetto a quello interamente disciplinato dal codice di procedura civile, privilegiando in ogni caso il ruolo nomofilattico della sezione tributaria della Corte di cassazione quale organo apicale della giurisdizione tributaria;

14) una disciplina dell'immediata esecutorietà delle decisioni dei giudici tributari valida per tutte le parti in causa;

*i*) riordino dell'assetto organizzativo dei tribunali e delle corti d'appello tributari e dei loro componenti, secondo criteri di efficienza e di professionalità;

l) riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, dotati di un apposito organo di autogoverno, con riconosciuta garanzia di autonomia, anche finanziaria, attraverso l'utilizzo dei contributi unificati previsti dalla legge da impiegare soltanto per il distacco del personale delle segreterie dagli enti di provenienza e per le retribuzioni dei giudici in misura adeguata alla qualità delle funzioni espletate.



\*17PDL0041750\*