



**N. 2636**

*Errata corrige*

## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze (FRANCO)  
e dal Ministro della giustizia (CARTABIA)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° GIUGNO 2022**

Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari

*L'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione relative al disegno di legge recante disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari, nonché l'esenzione dall'AIR relativa alle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, lettera g), del medesimo disegno di legge sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, rispettivamente, in data 13 giugno 2022 e in data 4 agosto 2022 e si intendono inserite nell'Atto Senato 2636 dopo la relazione tecnica, in coda alla pagina 31.*

## PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

### 1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

L'intervento normativo in oggetto è volto ad attuare quanto previsto dal PNRR in tema di giustizia tributaria, rispettando, dunque, sia gli impegni assunti in quella sede, sia le scadenze indicate:

- completamento della riforma entro il 31 dicembre 2022;
- adozione di tutti gli atti attuativi entro il 2023.

Nel perseguimento della razionalizzazione della giustizia tributaria, fine ultimo del presente disegno di legge, gli obiettivi principali che l'intervento normativo si propone di realizzare sono, in primo luogo, la professionalizzazione del giudice di merito, con la previsione della figura del magistrato tributario professionale. In tal modo si vuole agire su una delle maggiori criticità dell'attuale sistema, individuata nella scarsa qualità delle sentenze di merito che incide, ovviamente, sui numeri dei contenziosi che arrivano al giudice di legittimità. Inoltre, altri obiettivi fondamentali dell'intervento normativo sono la riduzione dell'arretrato dei ricorsi tributari in Cassazione e la riduzione dei tempi del contenzioso.

Si tratta, invero, di fattori determinanti per la competitività del paese in quanto l'efficienza, la celerità e la certezza della giustizia fiscale hanno un impatto decisivo sulla fiducia degli operatori economici, delle P.M.I e degli investitori esteri.

Gli obiettivi fissati dal PNRR in tema di giustizia e di processo tributari nascono da una complessiva esigenza di riforma della giurisdizione tributaria, finalizzata all'istituzione di una magistratura autonoma e specializzata che assicuri la terzietà e l'indipendenza mediante la professionalizzazione del magistrato tributario. Si prevede nella sostanza, a differenza dell'attuale regime, una figura di magistrato che lavori a tempo pieno e in modo esclusivo nella giurisdizione tributaria, con una remunerazione parametrata a quella spettante ai magistrati ordinari. Accanto ai magistrati tributari togati, peraltro, viene mantenuto ad esaurimento il ruolo unico di cui all'articolo 4, comma 39-bis della Legge 12 novembre 2011, n. 183 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012*), relativo ai giudici tributari onorari.

In tema di *processo tributario* vengono previste due novità di tipo processuale tendenti a rendere più tempestivo l'intervento nomofilattico da parte della Suprema Corte di Cassazione, con auspicabili benefici in termini di uniforme interpretazione della legge, quale strumento di diretta attuazione dell'art. 3 della Costituzione, prevedibilità delle decisioni e deflazione del contenzioso.

## 2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il quadro normativo nazionale relativo all'intervento normativo in esame è rappresentato dalle seguenti fonti:

- decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545;
- decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546;
- codice di procedura civile.

I nuovi istituti di tipo processuale sono volti a rendere maggiormente tempestivo l'intervento nomofilattico da parte della Suprema Corte di Cassazione, a fini di uniformità nell'interpretazione della legge, quale strumento di diretta attuazione dell'art. 3 della Costituzione, prevedibilità delle decisioni e deflazione del contenzioso.

In particolare si prevede l'inserimento, dopo l'articolo 363 del codice di procedura civile, dell'articolo 363-bis codice di procedura civile (*Principio di diritto in materia tributaria*) il quale introduce un nuovo istituto che può denominarsi "ricorso nell'interesse della legge in materia tributaria". Tale strumento consente al Procuratore Generale presso la suprema Corte di Cassazione di formulare una richiesta al Primo Presidente della Corte di cassazione di rimettere una questione di diritto di particolare importanza che rivesta il carattere della novità o della serialità o che ha generato un contrasto nella giurisprudenza di merito in modo che venga enunciato un principio di diritto nell'interesse della legge, cui il Giudice del merito tendenzialmente deve uniformarsi, salva la possibilità di discostarsene con assunzione di responsabilità e con onere di adeguata motivazione.

Si prevede inoltre l'introduzione, dopo l'articolo 62-bis del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (*Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413*), dell'articolo 62-ter, il quale, sulla scorta di felici esperienze straniere (e segnatamente dell'ordinamento francese che conosce la *saisine pour avis*), prevede un nuovo istituto denominato "rinvio pregiudiziale in cassazione". In particolare, si consente al giudice tributario, in presenza di una questione di diritto nuova, che evidenzia una seria difficoltà interpretativa e che appaia probabile che si verrà a porre in numerose controversie, di chiedere alla Corte di legittimità l'enunciazione di un principio di diritto.

I due istituti si fondano sui medesimi presupposti da intendersi alternativi tra loro.

Il primo presupposto cui subordinare l'esercizio del potere di rinvio pregiudiziale o di ricorso nell'interesse della legge è la particolare importanza della questione e la oggettiva difficoltà di interpretazione della norma e il formarsi di orientamenti contrastanti nella giurisprudenza di merito: ciò può essere legato, ad esempio, all'oscurità del testo di legge ovvero alla esistenza di disposizioni contrastanti che regolano la medesima materia, ovvero ancora alle difficoltà di coordinamento della legge nazionale con disposizioni di fonte comunitaria o internazionale;

Il secondo presupposto è costituito dalla "novità" della questione da intendersi non solo come novità della norma che deve essere oggetto di interpretazione ma anche come assenza di precedenti espressi dalla giurisprudenza di legittimità: in altre parole, gli

strumenti in esame potranno essere utilizzati anche con riferimento a normative meno recenti che, tuttavia, non siano state esaminate dal giudice della nomofilachia;

Il terzo presupposto, a fronte del quale richiedere l'autorevole intervento della Corte di cassazione, attiene alla serialità della questione. Quando una determinata norma abbia generato un rilevante contenzioso o sia astrattamente idonea ad essere applicata in un numero indeterminato di controversie, in modo tale da definire in modo rapido e per quanto possibile uniforme le stesse.

Gli strumenti processuali in esame, identici nei presupposti legittimanti, divergono, invece, nella concreta modalità di attuazione. Il rinvio pregiudiziale, infatti, è rimesso al prudente apprezzamento del giudice tributario e necessita di un filtro, per evitare il rischio di un eccesso di ordinanze di rinvio, con l'effetto paradossale di aumentare il già gravoso carico della Corte di Cassazione. Si prevede pertanto un controllo di ammissibilità affidato al Primo Presidente, che potrà avvalersi anche dell'Ufficio del Massimario, per una valutazione preliminare di ammissibilità e senza oneri motivazionali in caso di restituzione al Giudice per mancanza dei presupposti legittimanti il rinvio. Analoga valutazione di ammissibilità è rimessa al Primo Presidente nell'ipotesi di "ricorso nell'interesse della legge in materia tributaria, affidato alla Procura Generale della Corte di Cassazione.

In entrambi i casi è rimesso al prudente apprezzamento del Primo Presidente l'assegnazione alle Sezioni Unite ovvero alla Sezione tabellarmente competente (Sezione Quinta civile-tributaria). Il principio di diritto espresso dalla Corte di cassazione sarà vincolante solo nel caso del rinvio pregiudiziale e solo per il giudice che lo ha sollevato. In tutti gli altri casi l'interpretazione della Corte di Cassazione costituirà un autorevole precedente, al quale il giudice del merito potrà fare riferimento e dal quale difficilmente potrà discostarsi, sicuramente con un onere motivazionale supplementare. Infatti, una decisione del giudice di merito "difforme" dai precedenti della Cassazione, soprattutto se pronunciata dalle Sezioni Unite, "immotivata", o "gratuita" o "immediata" può avere conseguenze in termini di responsabilità a carico del giudice di merito stesso.

In conclusione, l'obiettivo degli istituti del rinvio pregiudiziale in Cassazione e del ricorso nell'interesse della legge è quello di permettere che la Cassazione affermi celermente, prevenendo un probabile contenzioso su una normativa nuova o sulla quale non si è ancora pronunciata la giurisprudenza di legittimità, una interpretazione chiara, capace di fornire indirizzi per il futuro alle Commissioni Tributarie, al contribuente e agli uffici dell'amministrazione.

### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.**

Gli interventi normativi sono disposti tramite modifiche operate con novelle legislative, abrogazioni e tramite normazione diretta.

In particolare, le norme di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, lettera g), del disegno di legge in esame introducono, mediante novella, disposizioni di carattere ordinamentale e procedurale, con riferimento al Regio Decreto 28 ottobre 1940, n. 1443 (*Codice di procedura civile*) e al Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (*Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413*).

**4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.**

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali. L'intervento è volto a migliorare l'efficienza del sistema della giustizia tributaria, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo e persegue, pertanto la piena affermazione degli articoli 24 sul diritto di difesa e 111 Cost. sul giusto processo, con particolare riferimento alla ragionevole durata. Inoltre, con la previsione di nuove assunzioni del personale amministrativo, l'intervento in esame si propone di incrementare l'efficienza degli uffici centrali e territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze competenti nell'amministrazione e organizzazione della giustizia tributaria.

**5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.**

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, incidendo su materia riservata alla competenza legislativa dello Stato (ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l, della Costituzione).

**6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.**

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione, in quanto le norme in esame non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

**7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.**

L'intervento normativo ha rango primario e non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

**8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.**

Sono stati presentati alcuni disegni di legge di iniziativa parlamentare sulla medesima materia.

Per quanto riguarda le iniziative governative, si segnala, tuttavia, che nei mesi scorsi si è svolto un tavolo per la riforma della giustizia tributaria, conclusosi con delle proposte normative confluite in una relazione, e che il disegno di legge di delega fiscale approvato dal Consiglio dei ministri il 5 ottobre 2021 e presentato in Parlamento, dove è stato incardinato alla Camera (A.C. 3343) il successivo 29 ottobre, all'art. 9, comma 1 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a codificare le disposizioni

legislative vigenti, al fine di garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto nel sistema tributario, ivi inclusi l'accertamento, le sanzioni e la giustizia tributaria.

L'intervento normativo in oggetto deriva dai lavori di un secondo tavolo misto (Ministero dell'Economia e delle Finanze/Ministero della Giustizia), istituito il 23 febbraio 2022.

**9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

**PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

**10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.**

L'intervento normativo è compatibile con l'ordinamento dell'Unione Europea e non pregiudica l'applicazione del *corpus* normativo di origine eurounitaria. L'intervento persegue gli obiettivi – da raggiungere entro le scadenze fissate – indicati nel PNRR.

In prospettiva comparata, si evidenzia che l'istituto del rinvio pregiudiziale in cassazione, introdotto dall'art. 2, comma 2, lett. g) è di origine francese (*saisine pour avis*) e presente in quell'ordinamento. Tale istituto ha lo scopo di contribuire a superare la crisi della funzione nomofilattica della Suprema Corte di Cassazione nella materia tributaria e consente al giudice tributario di chiedere alla Corte di legittimità l'enunciazione di un principio di diritto, in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: a) la questione di diritto sia nuova o comunque non sia stata già trattata in precedenza dalla Corte di cassazione; b) si tratti di una questione esclusivamente di diritto e di particolare rilevanza per l'oggetto o per la materia; c) presenti particolari difficoltà interpretative e vi siano pronunce contrastanti delle Commissioni tributarie provinciali o regionali; d) si tratti di questione che, per l'oggetto o per la materia, sia suscettibile di presentarsi o si sia presentata in numerose controversie dinanzi ai giudici di merito

In particolare la riduzione della durata dei processi tributari e l'abbattimento dell'arretrato (aspetto quantitativo) da una parte e quello dell'innalzamento del livello di stabilità e precisione tecnica delle decisioni (aspetto qualitativo) dall'altra, sono volti al recupero di efficienza nel complessivo sistema giudiziario tributario.

**11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Non sono aperte procedure di infrazione a carico della Repubblica Italiana.

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**

Il provvedimento legislativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

**13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia UE sul medesimo o analogo oggetto.

**14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano pendenti giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

**15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.***

Non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.***

L'intervento normativo introduce nell'ordinamento giuridico:

- la "giurisdizione tributaria", definendola come la giurisdizione esercitata dai magistrati tributari e dai giudici tributari nominati presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali, presenti nel ruolo unico di cui all'articolo 4, comma 39-bis, della legge 12 novembre 2011, n. 183, alla data del 1° gennaio 2022;
- la figura del "magistrato tributario professionale" reclutato a tempo pieno mediante un apposito concorso con prove scritte e orali.

**2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.***

I riferimenti normativi contenuti nelle disposizioni in esame sono corretti.

**3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.***

Lo schema di disegno di legge in oggetto, con riferimento alle norme in esame, fa ricorso alla tecnica della novella legislativa.



**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

L'intervento normativo contiene norme che modificano disposizioni di rango primario producendo effetti abrogativi. Inoltre, l'intervento normativo reca alcune abrogazioni espresse ad efficacia differita.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Le norme in esame non contengono disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.**

L'intervento normativo prevede l'adozione di ulteriori atti successivi attuativi, tra i quali:

- il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, diretto a stabilire la misura del compenso variabile spettante al Presidente, al Presidente di sezione e al giudice monocratico per le controversie di modico valore. Il termine del 31 dicembre 2022 previsto per l'adozione del decreto di cui sopra risulta congruo sempreché la normativa di riforma sia adottata in tempi utili.
- convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria e la Corte di cassazione per stabilire le modalità per la consultazione, da parte della Corte, della banca dati della giurisprudenza tributaria di merito gestita dal MEF e alimentata dalle massime redatte dall'Ufficio del massimario nazionale.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.**

Per la predisposizione dell'atto normativo sono stati utilizzati i dati statistici a disposizione della competente Direzione della Giustizia Tributaria del Dipartimento delle Finanze, che monitora periodicamente l'andamento del contenzioso tributario e predisporre la pubblicazione di rapporti trimestrali e di una relazione annuale sul

monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sulle attività delle commissioni tributarie. Inoltre per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso presso l'amministrazione della giustizia. Non vi è stata la necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica per ulteriori elaborazioni statistiche.

## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

**SINTESI DELL’AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

Il presente disegno di legge si prefigge di riformare il sistema della giustizia tributaria con interventi di tipo ordinamentale e processuale al fine di adempiere agli impegni assunti in materia con il PNRR e risolvere alcune criticità che affliggono da anni il settore. Gli obiettivi principali perseguiti sono la riduzione dei tempi di giacenza dei ricorsi in Cassazione, la contrazione della propensione all’impugnazione delle pronunce di merito, l’incremento di efficienza delle strutture amministrative a sostegno della funzione giurisdizionale tributaria, la professionalizzazione del giudice tributario, anche al fine di migliorare il livello qualitativo delle sentenze e incidere, dunque, sulla propensione all’impugnazione. L’intervento mira, inoltre, a facilitare l’accesso alle banche dati della giurisprudenza tributaria per incrementare l’uniformità delle pronunce rese in fattispecie analoghe e rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, anche attraverso l’introduzione di nuovi istituti processuali.

L’opzione scelta è quella ritenuta più idonea al raggiungimento degli obiettivi descritti. Non sono state svolte consultazioni durante l’iter di studio ed elaborazione del testo normativo, tuttavia, diverse categorie di soggetti interessati sono state audite nell’ambito del tavolo di lavoro istituito nel 2021 per formulare indirizzi e proposte per la riforma.

**Si rappresenta che relativamente alle disposizioni di competenza (art. 2, commi 1 e 2, lett. g)), recanti una l’introduzione dell’enunciazione del principio di diritto nell’interesse della legge, l’altra la previsione del rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione, il Ministero della giustizia ha chiesto l’esonero AIR.**

**1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

Il contenzioso tributario è un settore cruciale per l’impatto che può avere sulla fiducia degli operatori economici, anche nella prospettiva di incentivare gli investimenti esteri. La rilevanza di una simile prospettiva emerge con ancora maggiore chiarezza se si considera che l’attuale contesto economico è caratterizzato da aziende, soprattutto di piccole e medie dimensioni, in difficoltà a seguito degli eventi collegati alla pandemia da COVID-19.

Nonostante si tratti, dunque, di un settore strategico, come evidenziato nel PNRR, il contenzioso fiscale risente fortemente delle criticità legate ai tempi della amministrazione della giustizia.

Tutti i dati e le tabelle riportate nel presente documento per illustrare le predette criticità e l’attuale andamento del contenzioso tributario di merito e di legittimità sono tratti dalla *Relazione annuale sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull’attività delle Commissioni tributarie – anno 2021*, a cura del Ministero dell’economia e delle finanze- Direzione della giustizia tributaria.

Nello specifico, per quanto concerne il **giudizio di legittimità**, le principali criticità contestate riguardano il profilo quantitativo, con particolare riferimento alla consistenza rappresentata dal contenzioso tributario nell'arretrato della Corte di Cassazione, il profilo qualitativo (elevata percentuale di decisioni di secondo grado annullate in sede di legittimità) e, infine, quello temporale (il riferimento è ai tempi di giacenza dei ricorsi).

In particolare, in base ai dati trasmessi dalla Corte di Cassazione, alla fine del 2020:

- pendevano più di 50.000 ricorsi, nonostante gli sforzi profusi sia dalla Sezione specializzata, sia dal personale ausiliario (cfr. Tabella 4);
- si è registrata una elevata percentuale di decisioni adottate dalle commissioni tributarie regionali e annullate dalla Corte di Cassazione (46% nel 2020);
- si sono confermati i lunghi tempi di giacenza dei ricorsi tributari presso la Corte di legittimità (circa 5 anni).

Relativamente alle **criticità del contenzioso di merito**, è opportuno segnalare:

- l'elevata percentuale media di sentenze di primo grado impugnate in appello, pari a circa il 31% con punte del 48% (cfr. Tabella 1);
- l'elevata percentuale media di sentenze di secondo grado impugnate in Cassazione, pari a circa il 15%, con punte del 48% (cfr. Tabella 2).

Quanto ai **tempi di decisione del giudizio di merito**, si registra (cfr. Tabella 5):

- in primo grado una durata del processo pari a circa 1 anno e 10 mesi;
- in secondo grado una durata del processo pari a circa 2 anni e 11 mesi.

E' opportuno segnalare, tuttavia, che il volume delle pendenze in Cassazione potrebbe ulteriormente ridursi attesa la contrazione del contenzioso in appello dinanzi alle commissioni tributarie regionali nel biennio 2020-2021 (da 46.884 appelli nel 2019 a 42.680 nel 2020 e 42.955 nel 2021), e la contrazione - ancora più marcata - delle controversie pendenti in primo grado (da 142.160 nel 2019 a 108.648 nel 2020 e 77.556 nel 2021). Detta contrazione, tuttavia, potrebbe risultare temporanea dal momento che segue il periodo di emergenza pandemica che ha generato una riduzione delle attività di accertamento e di controllo da parte degli enti impositori e della riscossione.

Evidenziate tali criticità, ai fini dello smaltimento dell'ingente arretrato presso la Corte di Cassazione il PNRR individua specifici strumenti, quali:

- il rafforzamento della dotazione di personale giudicante in Cassazione;
- l'introduzione di istituti giuridici, quali il rinvio pregiudiziale, per risolvere dubbi interpretativi e prevenire la formazione di decisioni di merito difformi dagli orientamenti consolidati della Corte di Cassazione;
- un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte di tutti gli operatori di settore.

Il disegno di legge non interviene sulle soluzioni proposte dal PNRR in ordine al rafforzamento della dotazione del personale giudicante della Corte di Cassazione.

Le tabelle che seguono danno evidenza delle criticità descritte nel paragrafo che sono state esaminate precedentemente.

**Tab. 1 – Sentenze di primo grado impugnate in appello (anni di riferimento: 2020, 2021)**

CTP delle regioni	2020	2021	Media % impugnati nel biennio
	% impugnati	% impugnati	
Abruzzo	30,4%	35,0%	33,0%
Basilicata	33,6%	33,9%	33,8%
Calabria	15,9%	14,9%	15,3%
Campania	30,3%	27,5%	28,7%
Emilia Romagna	47,1%	43,9%	45,2%
Friuli Venezia Giulia	48,7%	42,8%	45,7%
Lazio	35,9%	30,9%	33,0%
Liguria	43,9%	38,4%	40,5%
Lombardia	56,4%	48,8%	51,8%
Marche	50,3%	46,4%	48,0%
Molise	37,2%	32,5%	34,6%
Piemonte	44,1%	35,7%	39,1%
Puglia	40,9%	35,6%	38,0%
Sardegna	35,2%	29,6%	32,1%
Sicilia	23,5%	22,0%	22,7%
Toscana	43,4%	41,5%	42,3%
Trentino-Alto Adige	33,1%	35,8%	34,8%
Umbria	45,2%	37,3%	40,8%
Valle d'Aosta	54,3%	37,3%	47,1%
Veneto	50,7%	45,1%	47,2%
<b>CTP</b>	<b>32,5%</b>	<b>29,7%</b>	<b>30,9%</b>

**Tab. 2 – Sentenze d'appello impugnate in Cassazione: (anni di riferimento: 2020, 2021)**

CTR	2020	2021	Media % impugnati nel biennio
	% impugnati	% impugnati	
Abruzzo	22,0%	15,3%	18,2%
Basilicata	29,3%	17,2%	21,0%
Bolzano	48,5%	26,7%	34,4%
Calabria	13,0%	10,5%	11,6%
Campania	14,2%	14,2%	14,2%
Emilia Romagna	18,9%	17,5%	18,1%

CTR	2020	2021	Media % impugnati nel biennio
	% impugnati	% impugnati	
Friuli Venezia Giulia	14,6%	11,9%	12,8%
Lazio	21,8%	15,7%	18,2%
Liguria	19,8%	12,7%	15,2%
Lombardia	25,9%	23,7%	24,5%
Marche	17,2%	12,1%	14,1%
Molise	19,6%	14,0%	16,1%
Piemonte	27,7%	24,4%	25,9%
Puglia	10,0%	6,7%	8,2%
Sardegna	9,2%	7,4%	8,1%
Sicilia	10,9%	9,3%	9,9%
Toscana	21,8%	20,7%	21,2%
Trento	35,7%	16,1%	24,1%
Umbria	30,2%	13,9%	18,3%
Valle d'Aosta	11,1%	11,1%	11,1%
Veneto	17,0%	16,4%	16,6%
<b>CTR</b>	<b>16,3%</b>	<b>13,7%</b>	<b>14,8%</b>

Tab. 3 - Entità delle pendenze esistenti nel giudizio di Appello. Anno di riferimento 2021

Anno di presentazione	N. pendenti al 31/12/2021						Totale
	0-3K	3K-50K	50K-500K	500K-1M	>1M	Indeter.	
pre 2011	280	47	37	6	17	8	<b>395</b>
2011	55	84	65	12	4	2	<b>222</b>
2012	48	123	79	5	16	3	<b>274</b>
2013	83	216	132	11	18	8	<b>468</b>
2014	188	462	235	21	35	13	<b>954</b>
2015	584	1.409	564	57	74	54	<b>2.742</b>
2016	1.575	3.534	1.222	123	155	168	<b>6.777</b>
2017	3.100	5.199	1.917	197	215	311	<b>10.939</b>
2018	4.965	7.517	2.839	227	283	585	<b>16.416</b>
2019	5.574	8.878	3.628	348	444	867	<b>19.739</b>
2020	7.251	11.513	5.235	576	668	1.032	<b>26.275</b>
2021	12.731	16.586	7.342	697	832	1.399	<b>39.587</b>
<b>Totale</b>	<b>36.434</b>	<b>55.568</b>	<b>23.295</b>	<b>2.280</b>	<b>2.761</b>	<b>4.450</b>	<b>124.788</b>

**Tab. 4 – Entità delle pendenze esistenti nel giudizio di Cassazione: (anni di riferimento: 2020, 2021. Fonte: dati Corte di Cassazione)**

Sedi CCTT	N. pendenti al 31/12/2020		N. pendenti al 31/12/2021		Variazione pendenti	
	n.	%	n.	%	n.	%
Abruzzo	1.695	3,2	1.513	3,2	-182	-10,7
Basilicata	912	1,7	658	1,4	-254	-27,9
Calabria	1.566	3,0	1.756	3,8	190	12,1
Campania	7.665	14,4	6.946	14,9	-719	-9,4
Emilia Romagna	2.978	5,6	2.542	5,4	-436	-14,6
Friuli Venezia Giulia	454	0,9	345	0,7	-109	-24,0
Lazio	8.384	15,8	7.141	15,3	-1.243	-14,8
Liguria	1.737	3,3	1.538	3,3	-199	-11,5
Lombardia	8.654	16,3	7.316	15,7	-1.338	-15,5
Marche	912	1,7	942	2,0	30	3,3
Molise	729	1,4	617	1,3	-112	-15,4
Piemonte	2.370	4,5	1.969	4,2	-401	-16,9
Puglia	3.048	5,7	2.570	5,5	-478	-15,7
Sardegna	548	1,0	485	1,0	-63	-11,5
Sicilia	4.575	8,6	4.649	10,0	74	1,6
Toscana	3.002	5,7	2.475	5,3	-527	-17,6
Trentino-Alto Adige	462	0,9	408	0,9	-54	-11,7
Umbria	782	1,5	621	1,3	-161	-20,6
Valle d'Aosta	68	0,1	53	0,1	-15	-22,1
Veneto	2.508	4,7	2.156	4,6	-352	-14,0
<b>Totale</b>	<b>53.049</b>	<b>100,0</b>	<b>46.700</b>	<b>100,0</b>	<b>-6.349</b>	<b>- 12,0</b>

**Tab. 5 – Riepilogo tempo medio del procedimento giurisdizionale tributario**

Riepilogo	Tempo medio del procedimento in gg - 2020	Tempo medio del procedimento in gg - 2021
CTP	630,6	652,0
CTR	1.053,5	1.080,1

L'intervento normativo in esame interessa più categorie di destinatari:

- a) giudici tributari (cc.dd. "togati" e "laici") che risultano essere al 31 dicembre 2021 **pari 2.609 unità**

Tab. 6 – Giudici tributari in organico 2020-2021

	N. giudici in organico al 31/12/2020						N. giudici in organico al 31/12/2021					
	Togati		Laici		Totale		Togati		Laici		Totale	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
<b>CTP</b>	1.021	49,7	1.032	50,3	2.053	100,0	1.079	57,2	808	42,8	1.887	100,0
<b>CTR</b>	409	51,8	381	48,2	790	100,0	451	62,5	271	37,5	722	100,0
<b>Totale</b>	<b>1.430</b>	<b>50,3</b>	<b>1.413</b>	<b>49,7</b>	<b>2.843</b>	<b>100,0</b>	<b>1.530</b>	<b>58,6</b>	<b>1.079</b>	<b>41,4</b>	<b>2.609</b>	<b>100,0</b>

- b) Enti impositori e della riscossione: agenzie fiscali, comuni, regioni, agenti della riscossione che nel corso del 2021 sono parti processuali in un contenzioso tributario: **pari a 3.826 uffici**.

Tab. 7 – Enti impositori che sono stati parte processuale – anno 2021

	Agenzia Entrate	Agenzia Entrate - Riscossione	Agenzia Dogane e Monopoli	Enti Territoriali	Altri Enti	Totale
<b>Abruzzo</b>	9	4	3	95	23	134
<b>Basilicata</b>	5	2	2	32	9	50
<b>Calabria</b>	15	5	7	131	88	246
<b>Campania</b>	18	5	9	242	133	407
<b>Emilia Romagna</b>	20	9	11	172	49	261
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	10	4	7	43	11	75
<b>Lazio</b>	25	5	15	146	131	322
<b>Liguria</b>	14	4	7	69	30	124
<b>Lombardia</b>	26	11	18	333	60	448
<b>Marche</b>	14	4	3	78	21	120
<b>Molise</b>	7	2	2	39	11	61
<b>Piemonte</b>	19	8	11	140	34	212
<b>Puglia</b>	19	5	11	161	67	263
<b>Sardegna</b>	12	4	3	104	31	154
<b>Sicilia</b>	28	0	15	191	86	320
<b>Toscana</b>	24	10	7	151	75	267
<b>Trentino Alto Adige</b>	6	2	3	37	12	60
<b>Umbria</b>	5	2	3	32	15	57
<b>Valle d'Aosta</b>	3	1	1	7	1	13
<b>Veneto</b>	20	7	8	147	50	232
<b>Totale</b>	<b>299</b>	<b>94</b>	<b>146</b>	<b>2.350</b>	<b>937</b>	<b>3.826</b>



- c) professionisti che nel corso del 2021 si sono costituiti quali difensori del contribuente in un contenzioso tributario: **pari a 32.399 unità**.

Tab. 8 – Professionisti che sono stati parte processuale – anno 2021

	Avvocato	Dottore commercialista	Ragioniere	Consulente del lavoro	Geometra	Altri soggetti abilitati alla difesa	Totale
<b>Abruzzo</b>	424	190	21	11	0	9	655
<b>Basilicata</b>	171	53	16	7	2	1	250
<b>Calabria</b>	2.511	411	55	21	3	11	3.012
<b>Campania</b>	4.611	1.620	223	82	31	34	6.601
<b>Emilia Romagna</b>	592	434	47	8	6	13	1.100
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	108	110	19	3	6	5	251
<b>Lazio</b>	3.528	1.342	194	70	12	33	5.179
<b>Liguria</b>	362	228	49	7	23	12	681
<b>Lombardia</b>	1.551	1.302	185	24	26	31	3.119
<b>Marche</b>	255	208	45	6	1	10	525
<b>Molise</b>	213	58	5	5	1	2	284
<b>Piemonte</b>	486	364	66	9	23	18	966
<b>Puglia</b>	1.598	590	119	32	9	17	2.365
<b>Sardegna</b>	323	153	21	10	0	11	518
<b>Sicilia</b>	3.148	725	149	54	3	21	4.100
<b>Toscana</b>	732	421	132	23	35	31	1.374
<b>Trentino Alto Adige</b>	96	50	9	0	0	2	157
<b>Umbria</b>	193	88	14	3	3	3	304
<b>Valle d'Aosta</b>	11	6	3	0	1	0	21
<b>Veneto</b>	512	348	46	11	4	16	937
<b>Totale</b>	<b>21.425</b>	<b>8.701</b>	<b>1.418</b>	<b>386</b>	<b>189</b>	<b>280</b>	<b>32.399</b>

- d) personale amministrativo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e delle Commissioni tributarie e degli uffici centrali del Dipartimento delle Finanze (dato del 2021).

Tab. 9 – Personale amministrativo in organico 2020-2021

	Personale in servizio al 31/12/2020					Personale in servizio al 31/12/2021				
	Area 1	Area 2	Area 3	Dirig.	Tot.	Area 1	Area 2	Area 3	Dirig.	Tot.
<b>CTP</b>	52	619	452	2	1.125	50	568	431	2	1.051
<b>CTR</b>	30	281	182	15	508	27	267	164	10	468
<b>CPGT</b>	6	23	25	2	56	6	19	27	2	54

<b>Totale</b>	<b>88</b>	<b>923</b>	<b>659</b>	<b>19</b>	<b>1.689</b>	<b>83</b>	<b>854</b>	<b>622</b>	<b>14</b>	<b>1.573</b>
---------------	-----------	------------	------------	-----------	--------------	-----------	------------	------------	-----------	--------------

e) Contribuenti: cittadini; operatori economici; investitori esteri.

## 2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

### 2.1 Obiettivi generali e specifici

- rendere più celere il contenzioso tributario, in considerazione dell'impatto che lo stesso può avere sulla fiducia degli operatori economici, compresi gli investitori esteri (entro il 31 dicembre 2022), coerentemente con quanto previsto dal PNRR che evidenzia, tra le criticità del settore della giustizia tributaria, i lunghi tempi di giacenza dei ricorsi in Cassazione;
- ridurre l'elevato numero di ricorsi in Cassazione e razionalizzare il sistema della giustizia tributaria attraverso la professionalizzazione del giudice di merito, con la previsione della figura del magistrato tributario professionale. Tale obiettivo scaturisce dal dato relativo alla percentuale delle sentenze impugnate, come sottolineato dal PNRR.
- migliorare la qualità delle sentenze di merito con la previsione del giudice professionale, al fine di contribuire alla deflazione del contenzioso di legittimità. Quest'ultima è la ratio fondamentale dell'intervento normativo in esame, al fine di attuare il PNRR, che pone in particolare evidenza la necessità di agire sulla consistenza dell'arretrato rappresentato dal contenzioso tributario in Cassazione;
- introdurre istituti processuali volti a favorire la nomofilachia della Corte di Cassazione;
- migliorare l'accesso alle fonti giurisprudenziali, anche al fine di assicurare l'uniformità del giudizio in fattispecie analoghe.

### 2.2 Indicatori e valori di riferimento

Si ritiene che i principali indicatori associati agli obiettivi alla base dell'intervento normativo saranno i seguenti:

- la riduzione dei tempi di giacenza dei contenziosi tributari in Cassazione;
- il miglioramento della qualità delle sentenze di merito e la conseguente contrazione della percentuale degli appelli presso le Commissioni tributarie regionali;
- la contrazione della percentuale di decisioni adottate dalle Commissioni tributarie regionali e annullate dalla Corte di Cassazione.

Con riferimento a tale ultimo indicatore, si evidenzia che l'ultimo dato consolidato fotografa un'elevata percentuale di ricorsi di legittimità accolti, con conseguente annullamento delle sentenze di secondo grado: nel biennio 2020-2021, rispettivamente, il 46% e il 37% (fonte Cassazione).

Inoltre, nelle tabelle che precedono sono riportati i dati associati agli obiettivi di ridurre le pendenze dei ricorsi tributari in Cassazione e di migliorare la qualità delle sentenze di merito. Si tratta di dati relativi alla propensione all'appello e all'impugnazione di fronte alla Corte di legittimità forniti

dall'ufficio statistico della competente Direzione della Giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze del MEF, che effettua rilevazioni sull'andamento del contenzioso fiscale.

### 3. **OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

#### **Veicolo normativo**

Le valutazioni in ordine a possibili opzioni di intervento alternative hanno riguardato, principalmente, il veicolo normativo attraverso il quale introdurre nell'ordinamento le misure contenute nello schema di provvedimento. Nello specifico, inizialmente, si è valutato di utilizzare lo strumento del decreto legge al fine di assicurare il rispetto degli impegni assunti con il PNRR e le scadenze fissate in quella sede: completamento della riforma entro la fine del 2022 e adozione dei provvedimenti attuativi entro la fine del 2023. Successivamente, si è deciso di intervenire con un disegno di legge, che consente un più ampio confronto parlamentare.

Per quanto riguarda, invece, il contenuto del provvedimento, le principali opzioni alternative di intervento hanno riguardato i seguenti aspetti:

#### **Titoli di accesso al concorso per magistrato tributario**

Le opzioni alternative hanno riguardato la possibilità di riservare l'ammissione al concorso ai soli laureati in giurisprudenza o di consentirla anche ai laureati in economia. Su tale aspetto, si è ritenuto di seguire il modello di reclutamento dei giudici appartenenti agli altri ordinamenti giudiziari che limitano l'accesso ai soli laureati in giurisprudenza.

#### **Giudice monocratico**

La previsione del giudice monocratico, competente in primo grado per le controversie fino a 3.000 euro. Le sentenze pronunciate dal giudice monocratico sono appellabili solo per violazione delle norme sul procedimento, per violazione di norme costituzionali o di diritto dell'Unione europea, ovvero dei principi regolatori della materia. Nel valutare opzioni diverse, si è anche considerato di non introdurre il giudice monocratico. L'opzione scelta e i limiti alle sentenze appellabili si prefiggono di ridurre il numero di contenziosi che arrivano in appello e in Cassazione, secondo quanto auspicato dal PNRR.

#### **Ufficio del massimario nazionale**

Viene istituito l'Ufficio del massimario nazionale. Quale opzione alternativa si è valutato di mantenere gli uffici regionali. Si è reputato, invero, che l'opzione scelta consentisse di attuare più efficacemente il proposito espresso dal PNRR di migliorare l'accesso alle fonti giurisprudenziali, anche al fine di assicurare l'uniformità del giudizio in fattispecie analoghe.

#### **Età pensionabile**

È stato previsto l'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici e magistrati tributari dagli attuali 75 a 70 anni. Si è anche valutato di lasciare inalterata l'età pensionabile nonché di abbassarla a 72 o 73 anni. La scelta operata, tra le altre valutate, allinea l'età di cessazione dal servizio dei giudici e magistrati tributari a quella dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

Per quanto riguarda, infine, la valutazione dell'opzione zero, essa è stata ritenuta non percorribile in quanto il "non intervento" non consentirebbe di rispettare gli impegni assunti dall'Italia con il PNRR relativamente al settore giustizia: uno dei prioritari ambiti di intervento indicati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza con riferimento alla giustizia riguarda, infatti, la riforma della giustizia tributaria. Pertanto, è stata scartata l'opzione.

#### 4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

##### 4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Non si rilevano impatti ambientali. Per quanto riguarda gli impatti economici e sociali, sono rappresentati di seguito.

- *principali impatti (benefici e costi attesi) per ciascuna categoria di destinatari di cui alla sezione 1;*

	<b>Benefici</b>	<b>Costi</b>
<b>Giudici tributari</b>	Svolgimento a tempo pieno della funzione giurisdizionale. Equiparazione del trattamento economico dei magistrati tributari a quello dei magistrati ordinari. Consolidamento della quota di compenso variabile derivante dal gettito CUT per i giudici onorari, mediante opportuno incremento del compenso fisso mensile.	Abbassamento del limite di età per la cessazione dalle funzioni per i giudici tributari onorari.
<b>Amministrazione</b>	Incremento dei livelli di efficienza e produttività relativi alle attività di supporto alla funzione giurisdizionale, nell'ambito delle Commissioni tributarie. Potenziamento del supporto amministrativo al Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria. Potenziamento dei servizi amministrativi e contabili svolti dagli Uffici centrali del Dipartimento delle Finanze del MEF. Risparmi di spesa derivanti dall'abbassamento del limite di età per la cessazione dalle funzioni di giudice tributario onorario.	Sostenimento degli oneri di spesa per l'assunzione dei nuovi magistrati tributari e del nuovo personale amministrativo - incluso lo svolgimento delle relative prove concorsuali - e per la loro sistemazione logistica presso le Commissioni tributarie, presso l'Organo di autogoverno della magistratura tributaria e presso il Dipartimento delle Finanze del MEF.
<b>Contribuenti</b>	Procedimenti giurisdizionali più efficienti.	Non si rilevano significativi elementi di impatto negativo

<b>(operatori economici e investitori esteri)</b>	Riduzione dei tempi del processo. Maggiore uniformità di giudizio in fattispecie analoghe. Maggiore attrattività del sistema paese per gli investitori esteri.	per i contribuenti, anche considerato che non è stato previsto nessun incremento degli importi del contributo unificato tributario (CUT) dovuti dalla parte processuale per l'instaurazione della controversia.
---	--	---

*- principali impatti (benefici e costi attesi) per la collettività*

L'intervento, essendo volto a migliorare l'efficienza della giustizia tributaria, incidendo sulle principali criticità che ha evidenziato il sistema (arretrato in Cassazione e qualità delle sentenze di merito), ha un impatto diretto sulla competitività del paese, rispetto alla quale il funzionamento della giustizia rappresenta un elemento di indubbio rilievo. Le modifiche ordinamentali e processuali predisposte, invero, mirano a incrementare la fiducia degli operatori economici, compresi gli investitori esteri.

*- distribuzione temporale degli effetti considerati*

L'intervento prevede un impatto positivo crescente per le diverse categorie di destinatari. Con riguardo al piano di assunzione e immissione in servizio dei nuovi 576 magistrati tributari, il DDL prevede nel periodo 2023-2030, il seguente cronoprogramma:

- n. 100 nuovi giudici da assumere nell'anno 2023;
- n. 68 nuovi giudici da assumere in ciascuna delle annualità dal 2024 al 2030.

Pertanto, sotto l'aspetto della distribuzione temporale degli effetti delle nuove assunzioni di magistrati tributari, è evidente che l'impatto positivo per le diverse categorie di destinatari – *in termini di maggiore efficienza dei procedimenti giurisdizionali e di riduzione dei tempi del processo di merito e di legittimità* – risulterà crescente in base all'aumentare dell'immissione in servizio dei nuovi magistrati di ruolo. A decorrere dal 2031, con l'organico dei magistrati tributari completo a pieno regime, è ipotizzabile una costante riduzione del contenzioso tributario in Cassazione, fino al raggiungimento di un livello fisiologico che si registra nei settori civile e penale.

Inoltre, per consentire l'immediato avvio delle procedure di attuazione dell'intervento secondo il programma prestabilito, la disposizione prevede la realizzazione – nel biennio successivo alla sua entrata in vigore – di un piano assunzionale volto ad assicurare il necessario potenziamento degli organici del personale amministrativo presso le Commissioni tributarie (n. 143 unità), l'Organo di autogoverno della magistratura tributaria (n. 10 unità) e gli Uffici centrali del Dipartimento delle Finanze del MEF (n. 17 unità).

#### 4.2 Impatti specifici

##### A. Effetti sulle PMI (Test PMI)

Il provvedimento impatta sulle piccole e medie imprese nella misura in cui, prefiggendosi di incrementare l'efficienza della giustizia tributaria, determinerà una maggior certezza sia dei rapporti giuridici sia relativamente al tempo necessario per ottenere una pronuncia definitiva; conseguentemente comporterà una maggiore fiducia degli operatori economici, anche di piccole dimensioni.

#### **B. Effetti sulla concorrenza**

Il provvedimento non impatta direttamente sulla concorrenza.

#### **C. Oneri informativi**

Non sono previsti nuovi oneri informativi. Ad ogni modo, atteso che l'attuazione di alcune disposizioni è rinviata a un momento successivo, una concreta e completa valutazione in questo senso potrà essere effettuata soltanto allora.

#### **D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea**

L'intervento risulta in linea con l'ordinamento europeo.

### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

L'intervento è stato previsto perché si è ritenuto che sia quello più idoneo ed efficace a consentire una riforma del settore ponderata, ben equilibrata e centrata rispetto agli obiettivi fissati dal PNRR.

#### Veicolo normativo

Si è deciso di intervenire con un disegno di legge (anziché adottare un decreto legge) in quanto consente un più ampio confronto parlamentare e la possibilità, eventualmente, di svolgere un ciclo di audizioni.

#### Titoli di accesso al concorso per magistrato tributario

Si è scelto di riservare l'ammissione al concorso ai soli laureati in giurisprudenza, escludendo i laureati in economia. Ciò in quanto è stato assunto come modello il concorso per la magistratura ordinaria e amministrativa.

#### Giudice monocratico

L'introduzione del giudice in composizione monocratica e la limitazione dei casi di appello risponde all'esigenza di smaltire il numero di liti fiscali che arrivano in Cassazione, relativamente alle controversie di modico valore.

#### Ufficio del massimario nazionale

La creazione dell'Ufficio del massimario nazionale, in luogo degli attuali uffici regionali, assicura una maggiore omogeneità del giudizio in fattispecie analoghe. Consente, inoltre, di migliorare l'accesso alle fonti giurisprudenziali e garantire una fruibilità delle stesse più semplice e diretta.

#### Età pensionabile

È stato previsto l'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici e magistrati tributari dagli attuali 75 a 70 anni. La scelta di tale opzione, tra le altre valutate, si deve all'opportunità di allineare l'età di cessazione dal servizio dei giudici onorari a quella dei magistrati ordinari.

In particolare, rispetto all'organico attuale di n. 2.608 giudici onorari, il nuovo limite massimo di età comporterà:

- nei primi 5 anni dall'entrata in vigore della disposizione, la cessazione dal servizio di n. 1.118 giudici (con il limite a 75 anni sarebbero cessati 582 giudici);
- nei primi 10 anni, la cessazione dal servizio di n. 1.623 giudici (con il limite a 75 anni sarebbero cessati 1.118 giudici).

## 5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

### 5.1 Attuazione

Soggetti responsabili dell'attuazione:

- Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero della giustizia per le parti di rispettiva competenza.
- Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

### 5.2 Monitoraggio

L'intervento normativo verrà monitorato attraverso le rilevazioni statistiche trimestrali e annuali sull'andamento del contenzioso tributario di competenza del Dipartimento delle Finanze, Direzione della Giustizia tributaria.

## CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Non sono state svolte procedure di consultazione. Tuttavia è opportuno rappresentare che in data 12 aprile 2021 è stato istituito da parte del Ministro della Giustizia e di quello dell'economia e delle finanze un gruppo di lavoro finalizzato a formulare proposte normative di riforma della giustizia tributaria. Nell'ambito dei lavori svolti dal suddetto gruppo sono state audite nella giornata del 25 marzo 2022, le diverse categorie di operatori del settore:

- giudici tributari: Associazione magistrati tributari, Unione giudici tributari e Associazione nazionale giudici tributari
- ordini professionali: rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Consiglio nazionale forense e Unione nazionale Camere tributarie;
- rappresentanti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria;
- rappresentanti della Corte di Cassazione.

## PERCORSO DI VALUTAZIONE

Lo schema del disegno di legge, nella fase di studio, analisi dei costi e dei benefici, valutazione delle risorse economiche da impiegare, è stato esaminato ed elaborato dagli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'economia e delle finanze, in coordinamento con la competente Direzione della Giustizia tributaria del Dipartimento delle Finanze e con la Ragioneria Generale dello Stato quanto all'esatta quantificazione degli oneri e individuazione delle necessarie coperture finanziarie. E' stato, inoltre, coinvolto il Ministero della Giustizia per le disposizioni di competenza, relative al giudizio di Cassazione. A monte del lavoro svolto dalle citate strutture, hanno fornito il loro contributo due tavoli costituiti proprio al fine di fornire indirizzi e formulare proposte per la riforma della giustizia tributaria. Il primo, istituito il 12 aprile 2021 da parte del Ministro della Giustizia e di quello dell'economia e delle finanze. Nell'ambito dei lavori svolti dal suddetto gruppo sono state audite le diverse categorie di operatori del settore (associazione sindacali dei giudici, ordini professionali, enti impositori, l'organo di autogoverno dei giudici tributari e rappresentanti della Corte di

Cassazione). Il secondo gruppo di lavoro, costituito presso gli uffici di Gabinetto dei due Ministeri coinvolti, è stato creato e nominato il 23 febbraio 2022. A tale ultimo tavolo ha fornito il necessario supporto tecnico il Direttore della Direzione della Giustizia Tributaria (MEF).

In particolare, le strutture coinvolte sono state le seguenti:

- Due tavoli di lavoro (2021 e 2022)
- Mef
  - Uffici di diretta collaborazione del Ministro
    - Gabinetto
    - Ufficio legislativo
  - Dipartimento delle Finanze
    - Direzione della Giustizia tributaria
    - Ufficio II – Normativa e analisi del contenzioso tributario
    - Ufficio IV – Statistiche del contenzioso tributario
  - Ragioneria generale dello Stato
    - Ragionerie generale dello Stato
    - IGOP



DICHIARAZIONE DI ESENZIONE DELL' AIR

Al Capo del Dipartimento  
per gli Affari Giuridici e Legislativi

### RICHIESTA DI ESENZIONE DALL' AIR

Si richiede, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, l'esenzione dall' AIR, con riferimento allo schema di disegno di legge recante "*Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari* " per le seguenti disposizioni di competenza di questa Amministrazione: **articolo 2, commi 1 e 2, lett. g)**, in relazione al ridotto impatto dell'intervento per le seguenti motivazioni, congiuntamente considerate:

- a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari;
- b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento;
- c) risorse pubbliche impiegate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio;
- d) impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.

- a) **Costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari.** L'articolo 2 dello schema di disegno di legge in oggetto introduce disposizioni in materia di processo tributario. Rientrano, in particolare, nella competenza di questa Amministrazione i commi 1 e 2, lett. g) della disposizione, con i quali si introducono due novità di tipo processuale intese a rendere più tempestivo l'intervento nomofilattico, con auspicabili benefici in termini di uniforme interpretazione della legge, prevedibilità delle decisioni e deflazione del contenzioso tributario.

**Il comma 1**, introduce l'istituto del ricorso nell'interesse della legge in materia tributaria. Tale strumento consente al Procuratore Generale presso la suprema Corte di Cassazione di formulare una richiesta al Primo Presidente della Corte di cassazione di rimettere una questione di diritto di particolare importanza che rivesta il carattere della novità o della serialità o che ha generato un contrasto nella giurisprudenza di merito in modo che venga enunciato un principio di diritto

nell'interesse della legge, cui il giudice del merito tendenzialmente deve uniformarsi, salva la possibilità di discostarsene con assunzione di responsabilità e con onere di adeguata motivazione.

**Il comma 2, lett. g)** introduce, sulla scorta di felici esperienze straniere (e segnatamente dell'ordinamento francese che conosce la *saisine pour avis*), l'istituto denominato "rinvio pregiudiziale in Cassazione". In pratica, si consente al giudice tributario, in presenza di una questione di diritto nuova, che evidenzia una seria difficoltà interpretativa e che appaia probabile che si verrà a porre in numerose controversie, di chiedere alla Corte di legittimità l'enunciazione di un principio di diritto. I due istituti si fondano sui medesimi presupposti da considerarsi alternativi tra loro: 1) la "novità" della questione da intendersi non solo come novità della norma che deve essere oggetto di interpretazione ma anche come assenza di precedenti espressi dalla giurisprudenza di legittimità: in altre parole, gli strumenti in esame potranno essere utilizzati anche con riferimento a normative meno recenti che, tuttavia, non siano state esaminate dal giudice della nomofilachia; 2) la particolare importanza della questione e la oggettiva difficoltà di interpretazione della norma e il formarsi di orientamenti contrastanti nella giurisprudenza di merito: ciò può essere legato, ad esempio, all'oscurità del testo di legge ovvero alla esistenza di disposizioni contrastanti che regolano la medesima materia, ovvero ancora alle difficoltà di coordinamento della legge nazionale con disposizioni di fonte comunitaria o internazionale. 3) Il terzo presupposto, a fronte del quale richiedere l'autorevole intervento della Corte di cassazione, attiene alla serialità della questione. Quando una determinata norma abbia generato un rilevante contenzioso o sia astrattamente idonea ad essere applicata in un numero indeterminato di controversie, in modo tale da definire in modo rapido e per quanto possibile uniforme le stesse.

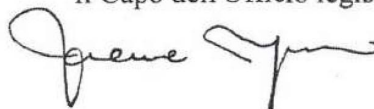
Alla luce di quanto sopra, l'intervento normativo di natura ordinamentale e procedurale è teso a fornire strumenti idonei a realizzare gli obiettivi fissati nel PNRR, in particolare quelli di riduzione della durata dei processi tributari ed abbattimento dell'arretrato (aspetto quantitativo) da una parte e quello dell'innalzamento del livello di stabilità e precisione tecnica delle decisioni (aspetto qualitativo) dall'altra, al fine di recuperare un più elevato livello di efficienza nel complessivo sistema giudiziario tributario. Le previsioni importano costi di adeguamento di scarsa entità in relazione ai destinatari, posto che, come evidenzia la relazione tecnica allegata allo schema, agli adempimenti derivanti dall'attuazione delle disposizioni in esame, potrà provvedersi nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

- b) I destinatari dell'intervento normativo sono i soggetti istituzionali tenuti all'applicazione della normativa in questione, in particolare: la Procura Generale della Corte di Cassazione, il Primo Presidente della Corte di cassazione, l'Ufficio del Massimario, la Corte di Cassazione e relative cancellerie, le commissioni tributarie provinciali o regionali e le relative cancellerie. Per avere un quadro rappresentativo della situazione attuale del contenzioso tributario in Cassazione e dell'incidenza del presente intervento si evidenzia che secondo i dati forniti dall'Ufficio Statistica della Corte di Cassazione, al 31 dicembre 2019, risultavano pendenti in Cassazione, 52.535 ricorsi in materia tributaria (con una percentuale di riforma delle decisioni di appello del 45%). Inoltre, si evidenzia che le decisioni delle Commissioni tributarie vengono mediamente annullate dalla Corte di Cassazione nel 50% dei casi. Ed è per tale criticità che il PNRR ha individuato fra gli obiettivi principali in materia di giustizia tributaria, la riduzione dei ricorsi presentati in Cassazione. Gli istituti sopra descritti consentiranno che la Suprema Corte affermi celermente, prevenendo un probabile contenzioso su una normativa nuova o sulla quale non si è ancora pronunciata la giurisprudenza di legittimità, una interpretazione chiara, capace di fornire indirizzi per il futuro alle Commissioni Tributarie, al contribuente e agli uffici dell'amministrazione.

- c) **La disposizioni introdotte non importano variazione nell'impiego delle risorse finanziarie pubbliche** e gli adempimenti alle stesse connesse potranno essere fronteggiati con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.
- d) **Le disposizioni sopra esaminate non impattano per loro intrinseca natura sugli assetti concorrenziali del mercato.** Si evidenzia piuttosto che le misure introdotte, nel breve e medio tempo, consentiranno di realizzare un consistente alleggerimento del carico delle pendenze attuali gravanti sulla sezione specializzata della Corte onde aumentarne le chances di successo sia in relazione ai tempi di durata del processo sia in ordine alla qualità e coerenza della giurisprudenza tributaria di legittimità, con riflessi positivi sull'incidenza del contenzioso tributario nel sistema economico del Paese (secondo le stime nel 2021 ammontava a circa 9 miliardi di euro) e di impatto sulla fiducia negli operatori economici.

Roma, 30 maggio 2022

Il Capo dell'Ufficio legislativo



VISTO

Roma,

Il Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi



