



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BITONCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 APRILE 2013

Modifiche ai decreti legislativi 31 dicembre 1992, n. 545 e n. 546, in materia di incompatibilità, di astensione e ricusazione nonché di formazione professionale dei componenti delle commissioni tributarie

ONOREVOLI SENATORI. - In un contesto di globalizzazione dei mercati, economici e sociali, come quello contemporaneo, nel quale i confini tra le nazioni sono sempre più labili e lo sviluppo delle tecnologie moderne ha annullato le distanze, la valorizzazione del patrimonio culturale, storico e linguistico dei popoli rappresenta, senza ombra di dubbio, una peculiarità di estrema valenza. In questa situazione, infatti, la promozione delle tipicità culturali di un'area o di un territorio rappresenta una risorsa da tutelare e, anzi, da promuovere: basti pensare alla rapida e continua diffusione del settore turistico, soprattutto in Italia, legato ai prodotti territoriali, o ai fenomeni turistici connessi ai numerosi eventi e alle manifestazioni storiche, soprattutto nel nostro Paese così caratterizzato da elementi di tipicità.

Il presente disegno di legge è volto a modificare la normativa vigente in materia di contenzioso tributario (decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, recante ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione e decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante disposizioni sul processo tributario), relativamente alla disciplina dell'incompatibilità dei giudici tributari.

In particolare il disegno di legge si prefigge lo scopo di risolvere definitivamente l'annoso problema di conciliare le esigenze di una magistratura non professionale, che deve giudicare su una materia dal tecnicismo esasperato, con la necessità di garantire un giudizio imparziale, con particolare riguardo alla possibilità che i professionisti che si occupano del settore fiscale (avvocati tributari-

sti, commercialisti, eccetera) partecipino alla formazione della magistratura tributaria.

Com'è noto, infatti, il legislatore, fin dall'origine particolarmente sospettoso nei confronti dei suddetti professionisti, ha raggiunto nel corso degli anni livelli eccezionali di prudenza, arrivando a impedire in via assoluta ai soggetti che in qualche modo si occupano di diritto tributario di far parte delle commissioni tributarie.

L'articolo 8, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo n. 545 del 1992, a seguito delle modifiche apportate dapprima con l'articolo 31 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, poi con l'articolo 84 della legge 21 novembre 2000, n. 342, e infine con l'articolo 39, comma 2, lettera *c*), numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dispone, infatti, che a decorrere dal 17 settembre 2011 non possono essere componenti delle commissioni tributarie, finché permane la situazione inabilitante, «coloro che in qualsiasi forma, anche se in modo saltuario o accessorio ad altra prestazione, esercitano la consulenza tributaria, detengono le scritture contabili e redigono i bilanci, ovvero svolgono attività di consulenza, di assistenza o di rappresentanza, a qualsiasi titolo e anche nelle controversie di carattere tributario, di contribuenti singoli o associazioni di contribuenti, di società di riscossione dei tributi o di altri enti impositori».

Le circolari dell'Amministrazione finanziaria e la giurisprudenza amministrativa hanno certificato il rigore di queste norme.

Già con circolare n. 39/E del 4 febbraio 1998 il Ministero dell'economia e delle finanze affermava addirittura come «nei casi

di sentenza pronunciata da un organo giudicante irregolarmente costituito a causa della incompatibilità di uno dei componenti, la pronuncia fosse affetta da nullità assoluta rilevabile d'ufficio nel giudizio di impugnazione».

In tempi più recenti (sentenze n. 3760 del 2007 e n. 1740 del 2010), il Consiglio di Stato si è espresso sull'interpretazione del citato articolo 8, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo n. 545 del 1992, sostenendo che qualunque forma di consulenza tributaria è incompatibile con la carica di giudice tributario, proprio in virtù della formulazione della norma citata, tanto ampia da non consentire ad alcuna delle ipotesi di attività di consulenza di sottrarsi al suo disposto.

E così, da quasi venti anni, si è assistito, per timore che le decisioni delle commissioni tributarie potessero sbilanciarsi a favore del contribuente, alla fuoriuscita dalle commissioni tributarie di quei soggetti che, proprio in virtù dell'attività da essi esercitata professionalmente, avrebbero potuto fornire alla magistratura tributaria quel grado di competenza e di professionalità che la giustizia fiscale avrebbe meritato e merita.

Il disegno di legge in esame si pone quindi come obiettivo primario quello di recuperare questa competenza, al fine di restituire alle commissioni tributarie quella professionalità che esse hanno perduto nel corso degli ultimi anni, valorizzando in tal modo la natura «mista» della composizione dei collegi giudicanti, per assicurare al giudizio delle commissioni le nozioni e le cognizioni multidisciplinari tipiche della definizione e dell'applicazione degli istituti tributari.

Va detto che sono stati già presentati al Parlamento alcuni progetti di legge in materia, i quali però rimangono sostanzialmente nel solco tracciato dalla normativa vigente, limitandosi a circoscrivere l'attuale incompatibilità su basi regionali (ad esempio l'atto Camera n. 3347, della scorsa legislatura, a firma dell'onorevole Riccardo Migliori, recante modifiche al decreto legislativo 31 di-

cembre 1992, n. 545, concernenti la composizione della commissioni tributarie e l'ufficio di segreteria del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria), eventualmente anche riducendola ai soli casi di esercizio abituale dell'attività di assistenza tributaria da parte dell'aspirante giudice (ad esempio l'atto Camera n. 428 a firma dell'onorevole Manlio Contento, recante modifica all'articolo 8 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, in materia di incompatibilità dei componenti delle commissioni tributarie).

Il disegno di legge prevede quindi anzitutto (articolo 1, comma 1) l'abolizione del sistema attuale di incompatibilità verticale, che proprio per la sua stessa struttura esclude dal novero dei componenti delle commissioni tributarie i soggetti che, più di altri, sono in possesso delle conoscenze tributarie e della tecnica fiscale indispensabili per garantire un sufficiente livello di competenza e di professionalità delle commissioni medesime, provvedendo alla modifica della lettera *i*) del medesimo comma 1 del citato articolo 8, con una nuova norma che, attingendo all'esperienza legislativa concernente le incompatibilità dei giudici onorari, prevede un'incompatibilità di carattere territoriale, tale da escludere coloro che (o i cui coniugi, parenti) esercitino, anche saltuariamente, l'attività di consulenza in materia tributaria e di assistenza o di rappresentanza di contribuenti nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria o nelle controversie di carattere tributario, dalle funzioni giudicanti nell'ambito della commissione tributaria nella cui circoscrizione si trova la sede principale o secondaria dell'attività del professionista, dei soci di studio, dei parenti eccetera.

In altre parole, i professionisti che (o i cui coniugi, parenti eccetera) esercitino in un determinato ambito territoriale l'attività di consulenza qualificata non possono nella medesima circoscrizione svolgere contemporaneamente le funzioni di giudice tributario.

Questa incompatibilità territoriale viene ulteriormente rafforzata attraverso la previsione per il giudice tributario di un obbligo di astensione (con corrispondente possibilità di ricusazione), che si affianca agli altri casi di astensione e di ricusazione già ordinariamente previsti dal codice di rito, nelle controversie in cui una delle parti in causa abbia la residenza o la sede nella provincia ove il giudice medesimo esercita la propria attività di consulenza in materia tributaria (articolo 1, comma 3), nonché dall'introduzione di un divieto per il giudice tributario (esteso agli associati, parenti eccetera) di assumere un mandato professionale di assistenza tributaria a favore di soggetti che siano stati parte dei giudizi dinanzi alla commissione tributaria alla quale appartiene il giudice, divieto esteso, con una sorta di «incompatibilità di seguito», anche ai tre anni successivi alla cessazione della carica di giudice (articolo 1, comma 4).

Accanto a questa sostanziale riforma del regime di incompatibilità dei giudici delle commissioni tributarie, e sempre nell'ottica di garantire maggiori competenze e professionalità specifiche del collegio giudicante, il disegno di legge prevede anche (articolo 2) l'introduzione dell'obbligo, sorretto da opportuni deterrenti sanzionatori, di formazione continua per i giudici delle commissioni tributarie nelle materie che essi si trovano a dover quotidianamente affrontare (diritto e procedura tributaria, contabilità e bilancio eccetera), che si articola nel sistema dei cosiddetti «crediti formativi» già sperimentato nel settore delle professioni degli avvocati e dei commercialisti, e la cui specifica regolamentazione attuativa ed integra-

tiva è demandata a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

In una materia come quella fiscale, estremamente specialistica e in continua evoluzione (con ritmi di gran lunga maggiori di quelli registrati per gli altri settori del diritto), l'obbligo di formazione continua per i magistrati tributari rappresenta una tappa fondamentale per garantire in modo effettivo la corretta applicazione delle normative fiscali e degli obblighi a esse connessi e ciò non solo nell'interesse dei contribuenti, ma quale strumento a tutela e a garanzia del pubblico legittimo affidamento a un competente e qualificato operato degli attori istituzionali della giustizia tributaria. Infine, l'ultimo articolo del disegno di legge (articolo 3) predispone la copertura finanziaria della formazione continua, raddoppiando per i giudizi tributari l'importo della cosiddetta «marca del mandato» (imposta di bollo per la procura alle liti), per un gettito stimabile, stando ai dati ministeriali sulle pendenze avanti le commissioni tributarie, intorno ai 3,9 milioni di euro.

In proposito, non si è ritenuto di seguire le tendenze che vorrebbero l'introduzione, anche nel processo tributario, del contributo unificato, sia per le criticità pratiche e organizzative connesse con tale scelta, sia perché ciò si tradurrebbe, con ogni probabilità, in un consistente incremento del costo per l'esercizio di difesa a fronte di accertamenti fiscali di valore cartolare mediamente elevato, difficilmente recuperabile dal contribuente vittorioso considerata l'attuale diffusa prassi delle commissioni tributarie di compensare le spese di giudizio anche in caso di totale soccombenza dell'Amministrazione finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La lettera *i*) del comma 1 dell'articolo 8 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, è sostituita dalla seguente:

«*i*) coloro che, in qualsiasi forma, anche se in modo saltuario, esercitano l'attività di consulenza in materia tributaria ovvero di assistenza o di rappresentanza di contribuenti nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria o nelle controversie di carattere tributario, limitatamente alla commissione tributaria nella cui circoscrizione si trova la sede principale o secondaria della loro attività o di quella dei loro associati di studio, del coniuge, dei conviventi, dei parenti fino al secondo grado o degli affini entro il primo grado, ovvero nella cui circoscrizione si trova la loro residenza o quella dei loro associati di studio».

2. Dopo il comma 1 dell'articolo 6 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, è inserito il seguente:

«*l*-bis. Il componente della commissione tributaria ha inoltre l'obbligo di astenersi e può essere ricusato se una delle parti ha la residenza o la sede nella provincia ove egli esercita la propria attività di consulenza in materia tributaria ovvero di assistenza o di rappresentanza di contribuenti nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria o nelle controversie di carattere tributario».

3. All'articolo 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive mo-

dificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«6-bis. Chi svolge le funzioni di giudice tributario non può, finché è componente della commissione tributaria e nei tre anni successivi alla cessazione della carica, assumere la difesa di contribuenti dinanzi all'ufficio giudiziario al quale appartiene o è appartenuto e non può rappresentare, assistere o difendere, nei successivi gradi di giudizio, le Parti di procedimenti svolti dinanzi al medesimo ufficio. Il divieto si applica anche agli associati di studio, al coniuge, ai conviventi, ai parenti entro il secondo grado e agli affini entro il primo grado del giudice tributario, limitatamente al periodo in cui quest'ultimo è componente della commissione».

Art. 2.

1. Al comma 1 dell'articolo 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«e-bis) non maturano, senza giustificato motivo, almeno quarantacinque crediti formativi nell'arco di ciascun triennio di formazione continua di cui all'articolo 14-bis».

2. Dopo l'articolo 14 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, è inserito il seguente:

«Art. 14-bis. - (*Obbligo di formazione continua*). -1. I componenti delle commissioni tributarie hanno l'obbligo di mantenere e migliorare la loro preparazione professionale, curandone l'aggiornamento. A tale fine essi hanno il dovere di partecipare alle attività di formazione continua, in base alle disposizioni del presente articolo e a quelle contenute nel regolamento di attuazione di cui al comma 7.

2. Con l'espressione formazione continua si intende l'attività di aggiornamento, di accrescimento e di approfondimento delle co-

noscenze e delle specifiche competenze professionali mediante la partecipazione a iniziative formative.

3. L'anno formativo coincide con quello solare. L'obbligo di formazione decorre dal 1° gennaio dell'anno solare successivo a quello in cui si è divenuti componenti della commissione tributaria. Il periodo di valutazione della formazione continua ha durata triennale.

4. L'unità di misura della formazione continua è il credito formativo. La partecipazione alle iniziative formative attribuisce almeno un credito formativo per ogni ora di partecipazione. Gli eventi validi ai fini della maturazione dei crediti formativi sono stabiliti dal presidente della commissione tributaria di appartenenza. Gli eventi stabiliti dal presidente della commissione tributaria regionale sono validi sia per i componenti della commissione tributaria regionale sia per i componenti delle commissioni tributarie provinciali della regione.

5. Ciascun componente della commissione tributaria per assolvere il proprio obbligo di formazione continua deve maturare almeno novanta crediti formativi per ogni triennio con riguardo alle seguenti materie: *a)* diritto tributario; *b)* bilanci, contabilità ed economia aziendale; *c)* procedura del contenzioso tributario; *d)* altre materie eventualmente indicate dal regolamento di attuazione di cui al comma 7. In ciascun anno del triennio, il componente della commissione tributaria ha l'obbligo di maturare almeno venti crediti formativi.

6. Con il regolamento di attuazione di cui al comma 7 sono stabilite le indennità riconosciute ai componenti delle commissioni tributarie per l'attività di formazione svolta, nonché le modalità di istituzione, presso la sede di ogni commissione tributaria, delle strutture finalizzate alle attività di formazione, di studio e di aggiornamento dei componenti della commissione tributaria.

7. Con regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

sono stabilite le disposizioni di attuazione del presente articolo».

3. Dopo la lettera *b*) del comma 2 dell'articolo 15 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, è inserita la seguente:

«*b-bis*) censura, per mancata maturazione, dopo un primo ammonimento, dei crediti formativi nella misura prevista dall'articolo 14-*bis*;».

4. Il regolamento di cui all'articolo 14-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 545 del 1992, come introdotto dall'articolo 2, comma 2, della presente legge, è adottato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

Art. 3.

1. Al comma 1 dell'articolo 20 della parte I della tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, e successive modificazioni, dopo le parole: «procedimenti arbitrari» sono inserite le seguenti: «, fatto salvo quanto previsto dal comma 1-*ter*».

2. Dopo il comma 1-*bis* dell'articolo 20 della parte I della tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, è inserito il seguente:

«1-*ter*. Procure alle liti per i procedimenti giurisdizionali avanti le commissioni tributarie. Imposte dovute: Fisse: euro 29,24. Modo di pagamento: 1. Marche o bollo a punzone. 2. Nei casi di procure in atti di cui al comma 1-*bis* si applicano le modalità ivi previste».