

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

Titolo: schema di decreto legislativo recante “Testo unico della giustizia tributaria”.

Amministrazione competente: Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Indicazione del referente ATN: Ufficio legislativo-finanze

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

L’articolo 21, comma 1, della legge 9 agosto 2023, n. 111, ha delegato il Governo ad attuare il riordino organico delle disposizioni che regolano il sistema della giustizia tributaria, mediante la redazione di un testo unico.

Il provvedimento in esame ha, pertanto, quale obiettivo generale, la ricognizione della normativa vigente in materia, attraverso la raccolta delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina organica che contempri in unico *corpus* normativo l’ordinamento della giurisdizione tributaria e le disposizioni sul processo tributario. Il decreto risponde all’esigenza di semplificare la lettura e razionalizzare tale complesso di norme, al fine di salvaguardare la chiarezza e la conoscibilità delle stesse, nonché garantire la qualità del sistema di giustizia tributaria e la tutela dei contribuenti.

A tal fine, esso risponde alle esigenze di unitarietà e organicità della disciplina, ponendo i seguenti criteri e principi direttivi:

- puntuale ricognizione della normativa vigente sulla materia oggetto di riordino, contenuta in fonti diverse;
- coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle norme vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa dell’Unione europea, apportando i necessari adeguamenti, garantendone e migliorandone la coerenza giuridica, logica e sistematica, tenendo anche conto delle disposizioni recate dai decreti legislativi eventualmente adottati in attuazione della legge di delega fiscale;
- abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali.

Il provvedimento è coerente con il programma di governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il presente decreto legislativo, quale testo unico in materia di giustizia tributaria, razionalizza la disciplina ordinamentale e processuale della giustizia tributaria.

Il quadro normativo sul quale interviene il decreto in commento è composto dai seguenti provvedimenti:

Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545;

Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546;

Legge 31 agosto 2022, n. 130 (articoli 3 e 8, comma 1);

D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (articoli 61, commi 1 e 2, 63, commi da 3 a 5);

D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (articolo 59, commi 1 e 2);

D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (articolo 12, comma 4-bis);

Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (articoli 19 e 22);

Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (articoli 21-bis e 21-ter);
Legge 12 novembre 2011, n. 183 (articolo 4, comma 39-bis);
Decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (articolo 3, comma 6);
Decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 220.

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

Il presente decreto legislativo, quale testo unico meramente compilativo, al fine di riordinare il sistema della giustizia tributaria, abroga le norme riguardanti la materia in esame confluite nel corpus del testo unico, nonché quelle ritenute non più attuali.

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

Il decreto è coerente con i principi costituzionali della delegazione legislativa e con le norme che garantiscono efficienza e legittimità dell'azione della pubblica amministrazione.

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

L'intervento non evidenzia profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

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

Il presente provvedimento è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

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

Il presente decreto non interviene su materie già disciplinate da norme di rango secondario. La finalità perseguita è di semplificare l'intelligibilità, razionalizzare e coordinare la disciplina di fonte primaria della materia, mediante la predisposizione di un testo unico compilativo contenente i principi generali relativi all'ordinamento della giurisdizione tributaria e al diritto processuale tributario.

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

È stata verificata l'assenza di progetti di legge vertenti sulla stessa materia depositati in Parlamento.

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

Si fa presente che, in relazione alla disciplina della competenza per territorio, la Corte Costituzionale, con Sentenza n. 44 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo n. 546 del 1992, confluito nell'articolo 48 del presente provvedimento, nella parte in cui prevede che, per le controversie proposte nei confronti dei soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n.

446 del 1997, è competente la commissione tributaria provinciale (ora corte di giustizia di primo grado) nella cui circoscrizione i medesimi soggetti hanno sede, anziché quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale impositore.

Per quanto concerne le procedure di reclutamento dei giudici tributari, si rappresenta che, dopo l'entrata in vigore della L. 130/2022, sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale da parte della Corte di Giustizia tributaria di secondo grado di Milano e della Corte di Giustizia tributaria di primo grado di Venezia, con riguardo, in particolare, all'art. 1, comma 10, della L. 130/2022, e agli artt. 4, 4-ter, 4-quater del D. Lgs. 545/1992, nelle parti in cui prevedono per le procedure di interpello e di concorso, nonché per la nomina dei magistrati e giudici tributari, la competenza del Ministero dell'Economia e Finanze, invece della competenza del Ministero della Giustizia. Si rappresenta, altresì, che anche la Corte di Giustizia Tributaria di Messina ha contestato la legittimità costituzionale dell'art. 4-ter del d.lgs. 545/1992 ("Indizione del concorso e svolgimento della prova scritta"), dell'art. 4-quater del d.lgs. 545/1992 ("Commissione di concorso"), e dell'art. 9 del d.lgs. 545/1992 ("Procedimenti di nomina dei componenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado"). I dubbi di costituzionalità hanno posto in discussione le garanzie di autonomia e di indipendenza dell'ordinamento giudiziario tributario rispetto al MEF. Sul punto, tuttavia, si deve precisare che, proprio al fine di garantire l'imparzialità e la terzietà dei giudici tributari, nonché di affermare la piena autonomia gestionale dei servizi di giustizia tributaria rispetto al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, l'articolo 20, comma 2-ter, del D.L. 44/2023 ha istituito, nell'ambito del MEF, il Dipartimento della Giustizia Tributaria. Tale passo è stato compiuto anche sulla base delle indicazioni della Commissione Europea nell'ambito del monitoraggio della Milestone MIC1-35 del PNRR. È, pertanto, fondamentale sottolineare che le funzioni di competenza del nuovo Dipartimento si configurano come mere attività amministrative di supporto non solo rispetto alla procedura concorsuale di selezione dei magistrati tributari, ma anche con riguardo all'attività giurisdizionale svolta dal corpo giudicante, le cui funzioni sono, invece, disciplinate dalla legge e dalla regolamentazione adottata dall'organo di autogoverno dei magistrati e giudici tributari.

È stata, infine, sollevata una questione di legittimità costituzionale da parte della Corte di Giustizia tributaria di secondo grado della Campania (ordinanza, n. 1658 del 2024) con riguardo all'articolo 58, comma 3, del D.Lgs. n. 546/1992, come risulta modificato dall'art. 1, comma 1, lettera bb) D.Lgs. n. 220/2023, per violazione degli articoli 3, comma primo; 24, comma secondo; 102, comma primo; 111, commi primo e secondo, della Costituzione.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.

L'intervento, in un'ottica di riorganizzazione, razionalizzazione, riordino normativo e semplificazione della intellegibilità, risulta in linea con le norme in materia derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla costante giurisprudenza comunitaria.

In particolare, l'intervento è coerente con l'obiettivo: semplificazione della legislazione del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU).

La riforma fiscale è tra le azioni chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso è parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee. In tale ambito, si colloca l'intervento proposto finalizzato alla raccolta e

razionalizzazione della legislazione in materia di giustizia tributaria in un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali.

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

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

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

Le disposizioni del provvedimento non comportano problematiche di compatibilità con gli obblighi internazionali.

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

Non risulta giurisprudenza europea sulla materia in esame.

14) Indicazione 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 indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o giudizi pendenti davanti alla stessa.

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

Non risultano particolari indicazioni di linee prevalenti della regolamentazione in altri Stati membri dell'Unione europea rilevanti ai fini degli interventi specifici in esame.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ 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, in quanto avente carattere ricognitivo, non introduce nuove definizioni normative.

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

Sono stati verificati i richiami esterni, facendo riferimento alla versione vigente degli stessi.

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

Trattandosi di un testo unico di mero riordino della disciplina in esame, non si è fatto 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 non comporta effetti abrogativi impliciti, ma sono presenti abrogazioni espresse elencate nell'articolo 130.

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.

Il decreto legislativo non contiene norme 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 risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto, ad eccezione dell'articolo 1, comma 6, della stessa legge n. 111 del 2023 che prevede l'eventuale adozione di decreti legislativi integrativi/correttivi.

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

L'intervento normativo, in quanto avente carattere ricognitivo, non comporta l'adozione di atti successivi attuativi.

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 tecnica della sostenibilità dei relativi costi.

Nella predisposizione del decreto legislativo in esame sono stati utilizzati i dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, non ritenendosi necessarie specifiche elaborazioni statistiche, anche in considerazione del carattere compilativo del presente testo unico. Pertanto, non è stato necessario commissionare all'ISTAT elaborazioni statistiche *ad hoc*, trattandosi di una ricognizione puntuale delle disposizioni vigenti per il settore dei tributi erariali minori alla quale non risultano ascrivibili effetti finanziari.