Processo tributario: sospensione oltre i confini della «pendenza» del procedimento

Le disposizioni contenute nel decreto legge n. 18/2020, cd. *"Cura Italia"* sul processo tributario prevedono **la proroga** dal 9 marzo al **15 aprile 2020:**

- della sospensione delle udienze (articolo 83, commi 1 e 21);
- della sospensione dei termini degli atti processuali, compresi quelli relativi al deposito dei provvedimenti da parte dei giudici, relativi ai contenziosi pendenti (articolo 83, commi 2 e 21);

nonché la **sospensione dal 9 marzo al 15 aprile 2020**:

- del decorso dei termini di impugnazione per la

proposizione di nuovi ricorsi in primo grado avverso atti impoesattivi già notificati dall'ente impositore o dall'agente della riscossione e ancora impugnabili (articolo 83, commi 2, quarto periodo e 21).

In sostanza, i termini di sospensione prorogati al 15 aprile prossimo riguardano tutte le udienze, pubbliche ed in camera di consiglio, la decorrenza di ogni atto del processo pendente (ad es. costituzione in giudizio), l'impugnazione delle sentenze di primo e secondo grado, l'impugnativa di atti non ancora impugnabili per i quali non sono ancora trascorsi i termini di legge per l'opposizione.

La *ratio* del novità introdotte dall'art. 83 D.L. n. 18/2020

Questo il testo della relazione illustrativa dell'**articolo 83** (*Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare*) del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18

"Con il decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, recante misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, è stato previsto un differimento urgente delle udienze e una sospensione dei termini nei procedimenti civili, penali, **tributari** e militari sino al 22 marzo 2020.

Il rapidissimo mutamento del quadro epidemiologico in atto impone la necessità ed urgenza di **prorogare il termine fissato**, non risultando lo stesso funzionale alle esigenze

di contrasto dell'emergenza sanitaria in corso.

Si ritiene pertanto, a seguito dei provvedimenti assunti dal Governo per contenere gli effetti dell'epidemia in corso, di **dover prorogare il predetto termine del 22 marzo al 15 aprile 2020**. Va conseguentemente differita al 16 aprile 2020 la data a decorrere dalla quale i capi degli uffici giudiziari potranno assumere le misure organizzative di cui all'articolo 2.

La disposizione qui illustrata ricomprende in un unico articolo il contenuto degli articoli 1 e 2 del vigente decreto-legge n. 11 del 2020, riproponendone le disposizioni con taluni adeguamenti nella formulazione al fine di chiarirne l'effettiva portata applicativa e le integrazioni necessarie per il completamento della disciplina emergenziale.

> ***Oltre a prorogare al 15 aprile 2020*** *il rinvio delle udienze, il comma 2 sostituisce il riferimento ai « procedimenti indicati al comma 1» dell'articolo 1 del decreto-legge n. 11 del 2020, con quello ai «procedimenti civili e penali», in modo da chiarire ed estendere la previsione originaria: da un lato, infatti, rende evidente* ***l'amplissima portata che la sospensione*** *ivi prevista deve avere (****da riferirsi a tutti i procedimenti civili e penali*** *e non certo ai soli procedimenti in cui sia stato disposto un rinvio di udienza); dall'altro lato, considerata la straordinaria emergenza che l'aggravamento della situazione epidemica in atto sta producendo anche sulla funzionalità degli uffici, dilata la* ***sospensione oltre i confini della «pendenza» del procedimento****.*

Si è dovuto constatare, infatti, in relazione alla previsione originaria di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, il fiorire di dubbi interpretativi e prassi applicative sostanzialmente elusive

del contenuto della previsione o comunque non adeguatamente sensibili rispetto all'evidente dato teleologico della norma, costituito dalla **duplice esigenza di sospendere tutte le attività processuali allo scopo di ridurre al minimo quelle forme di contatto personale che favoriscono il propagarsi dell'epidemia, da un lato, e di neutralizzare ogni effetto negativo che il massivo differimento delle attività processuali disposto al comma 1 avrebbe potuto dispiegare sulla tutela dei diritti per effetto del potenziale decorso dei termini processuali, dall'altro**.

Con riguardo al riferimento alla «pendenza» dei giudizi – che aveva indotto in alcuni il dubbio circa, ad esempio, l'estensione della sospensione al termine per la proposizione dell'impugnazione delle sentenze – si è ritenuto di riformulare la previsione, sì da eliminare ogni motivo di dubbio e, al contempo, **estendere gli effetti della sospensione anche gli atti introduttivi del giudizio, ove per il loro compimento sia previsto un termine**.

> *Pertanto, il secondo periodo del comma 2 chiarisce – rispetto alla originaria formulazione dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 11 del 2020 – che, ferme le eccezioni previste, **la sospensione dei termini, investendo qualsiasi atto del procedimento (e non meramente del processo)**, si estende anche ai termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, per **la proposizione degli atti introduttivi del giudizio** e del procedimento esecutivo, per le impugnazioni e, in genere, riguarda tutti i termini procedurali (quindi anche dei procedimenti esecutivi e concorsuali).*

Il quarto periodo del comma 2, modificando l'originario impianto dell'articolo 1 del decreto-legge n. 11 del 2020, mira a risolvere i problemi interpretativi connessi al

computo dei termini «*a ritroso*», optando per un meccanismo che – in linea generale – ricalca quello del terzo comma dell'articolo 164 del codice di procedura civile, tenendo tuttavia conto del fatto che non tutti i termini a ritroso sono collegati allo svolgimento di una udienza. Nell'evidente improponibilità di una soluzione che faccia comunque decorrere il termine a ritroso anche durante il periodo di sospensione, ledendo in tal modo i diritti della parte nei confronti decorre, si è quindi optato per un meccanismo di differimento dell'udienza o della diversa attività cui sia collegato il termine, in modo da far decorrere il suddetto *ex* novo ed integralmente al di fuori del periodo di sospensione.

> *Il quinto e ultimo periodo del comma 2* ***chiarisce espressamente che si intendono sospesi sino al 15 aprile 2020 i termini per la notifica del ricorso in primo grado innanzi alle Commissioni tributarie nonché il termine (novanta giorni dalla data di notifica del medesimo ricorso) per la eventuale conclusione della procedura di mediazione tributaria prevista per le controversie di valore non superiore a cinquantamila euro.***

Il comma 3 ripropone, con alcune modifiche, le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *g)*, del decreto-legge n. 11 del 2020, recanti l'elenco delle eccezioni alla regola della generalizzata sospensione dei termini e dei rinvii d'ufficio delle udienze.

In particolare sono introdotti, tra i procedimenti civili ai quali non si applica il rinvio, quelli riguardanti le «*obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità*». Si tratta di locuzione ripresa dalle indicazioni dell'Unione europea e, in particolare, dal regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008 (articolo 1), per non limitare la trattazione alle sole controversie alimentari

stricto sensu il cui ambito può essere interpretato in modo più ristretto.

Per quanto riguarda i procedimenti penali, viene previsto che per le udienze penali in cui sono applicate o richieste misure di sicurezza detentive o applicate misure cautelari, si applica il rinvio a meno che l'imputato, il detenuto o i loro difensori chiedano espressamente di svolgere l'udienza. Per tali udienze il regime applicabile ai procedimenti a carico di minorenni viene equiparato a quello dettato per i procedimenti a carico dei maggiorenni: ne consegue che, fatte salve le deroghe alla sospensione e ai rinvii di cui alla lettera *b)*, anche per i procedimenti penali a carico di minorenni si procede senza applicare il rinvio, nei casi di cui ai numeri 2) e 3) della stessa lettera *b)*, solo su istanza dell'interessato.

La riformulazione contenuta al comma 4, sempre in ragione delle inevitabili ricadute che sulla funzionalità degli uffici sta producendo l'aggravamento e il protrarsi della situazione emergenziale, affianca alla generalizzata sospensione dei termini, e per la sua stessa durata, la sospensione del corso della prescrizione e la sospensione dei termini di durata massima delle misure cautelari, custodiali e non, di cui agli articoli 303 e 308 del codice di procedura penale.

Considerato l'ampliamento del periodo di efficacia delle più drastiche misure di cui ai commi 1 e 2 e a fronte dei dubbi emersi, si è ritenuto utile puntualizzare al comma 9 – rispetto al testo del decreto-legge n. 11 del 2020 – il dato (peraltro già ricavabile in via interpretativa) che la sospensione dei termini di durata massima delle misure cautelari, nel caso di rinvio delle udienze ai sensi del comma 7, opera anche per quelle diverse dalla custodia cautelare, di cui all'articolo 308 del codice di procedura penale, per il tempo in cui il procedimento è rinviato.

Il comma 5 prevede che, già nel periodo di sospensione decorrente dall'8 marzo e sino al 16 aprile, i capi degli uffici giudiziari possano adottare le misure organizzative e preventive successivamente indicate al comma 7, lettere da *a)* a *f)* e *h)*.

I commi da 7 a 12, 16, 17, 19 e 21 ripropongono, adeguandole, disposizioni già presenti nel citato articolo 2 del decreto-legge n. 11 del 2020.

Ha carattere innovativo, invece, l'impianto delineato dai commi 13, 14 e 15. Essi introducono, infatti, deroghe al sistema delle notificazioni e delle comunicazioni attualmente previsto dal codice di procedura penale, al fine di consentire agli uffici giudiziari, nella situazione di emergenza che ha imposto il rinvio d'ufficio delle udienze per la trattazione di affari penali non urgenti nonché le ulteriori misure previste dai decreti-legge n. 9 e n. 11 del 2020, di comunicare celermente e senza la necessità di impegno degli organi notificatori i provvedimenti destinati alla comunicazione alle parti processuali delle date delle udienze fissate in ragione del rinvio d'ufficio o di qualsiasi altro elemento dipendente dai provvedimenti adottati ai sensi dei decreti-legge sopraindicati.

> *In questo senso, **si impone** **il ricorso al sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche** – già previsto e disciplinato dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 – quali modalità di partecipazione dei provvedimenti sopra descritti e di qualsivoglia avviso agli stessi connesso.*

Al fine di agevolare la funzionalità dei sistemi e l'efficienza dei servizi è necessario prevedere la possibilità di ricorrere a ulteriori strumenti telematici individuati dalla Direzione generale dei sistemi informativi

e automatizzati del Ministero della giustizia, anche al fine di favorire uffici che già hanno adottato sistemi telematici alternativi.

Viene anche prevista la possibilità per tutti gli uffici giudiziari di accedere al sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche penali, anche ove non siano state richieste le verifiche funzionali all'adozione dei decreti ministeriali previsti dall'articolo 16, comma 10 lettere *a)* e *b)*, del menzionato decreto-legge n. 179 del 2012.

Al fine di rendere effettivamente gestibile il notevole carico di lavoro imposto alle cancellerie per le comunicazioni e le notificazioni dei provvedimenti di rinvio (o degli altri provvedimenti previsti e disciplinati dai decreti-legge citati), si deroga al sistema di notificazioni previsto per tutti gli atti processuali penali introducendo, per la notificazione dei provvedimenti specificamente disciplinati dai decreti-legge adottati per far fronte all'emergenza sanitaria in atto, la notifica *ex lege* presso il difensore di fiducia dell'imputato e di tutte le parti private, da effettuarsi tramite invio all'indirizzo di posta elettronica certificata di sistema. Nel caso di difensore d'ufficio, naturalmente, continuerà ad avere applicazione il regime codicistico ordinario.

Un ulteriore intervento si rende necessario per prorogare le sessioni delle Corti di assise e delle Corti di assise di appello di cui all'articolo 7 della legge 10 aprile 1951, n. 287, in quanto altrimenti la scadenza imminente avrebbe comportato l'attivazione di incombenze che avrebbero richiesto, fra le altre cose, la convocazione di un numero considerevole di persone presso gli uffici giudiziari, per la selezione dei giudici popolari (comma 18).

La disciplina del decreto-legge n. 11 del 2020 viene integrata, infine, mediante l'introduzione di una norma (comma 20) che mira a soddisfare l'esigenza di sospendere i

termini per il compimento degli atti previsti nei procedimenti di risoluzione giudiziale delle controversie nel periodo di sospensione dell'attività giudiziaria disposto per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

> *Si prevede pertanto che nei procedimenti di mediazione e di negoziazione assistita da avvocati, nonché in tutti gli altri procedimenti disciplinati da vigenti disposizioni (codici e leggi speciali)* ***per la risoluzione alternativa delle controversie*** *che costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale e proposti alla data del 9 marzo siano sospesi i termini per lo svolgimento di qualunque attività ivi prevista, unitamente alla sospensione della durata massima dei procedimenti medesimi.*
>
> *Il comma 21 estende l'applicazione delle disposizioni dettate dall'articolo in esame,* ***in quanto compatibili, anche ai procedimenti relativi alle commissioni tributarie*** *e alla magistratura militare.*

Infine, il comma 22 reca, conseguentemente, norma di abrogazione espressa degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 8 marzo 2011, n. 11.

La *ratio* del Decreto "Cura Italia"

Link al testo della relazione illustrativa del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, recante: «*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*» – Atto Senato n. 1766

La relazione tecnica del Decreto "Cura Italia"

Link al testo della relazione tecnica del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, recante: «*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*» – Atto Senato n. 1766