

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3671

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DEGENNARO, VOLONTÈ

Modifiche al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546,
recante disposizioni sul processo tributario

Presentata l'11 febbraio 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le due modificazioni alla disciplina del processo tributario che si propongono con la presente proposta di legge sono finalizzate a risolvere, per via legislativa, due rilevanti questioni interpretative di interesse degli enti locali.

In particolare con la modificazione del comma 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, concernente la capacità di stare in giudizio dell'ente locale, viene definitivamente e correttamente risolto il problema del soggetto cui spetta rappresentare l'ente locale nel giudizio tributario che, secondo le nuove disposizioni, sarebbe individuabile nel dirigente dell'ufficio tributi e, se dovesse non essere presente tale figura dirigenziale, come è probabile per gli enti locali a bassa demografia, nel titolare della posizione organizzativa in cui è collocato l'ufficio tributi.

Il problema è sorto perché la vigente disposizione legislativa prevede che « L'ente locale (...) sta in giudizio mediante l'organo di rappresentanza previsto dal proprio ordinamento »; ciò significa che, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 50, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per il comune e per la provincia la rappresentanza processuale nel giudizio tributario spetterebbe, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia.

A parte le difficoltà pratiche conseguenti a tale statuizione, di cui sarà fatto cenno in seguito, questa impostazione processuale tributaria è in evidente contrasto con il principio sancito all'articolo 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993, riconfermato dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che ha introdotto nelle pubbliche amministrazioni la netta

distinzione tra attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo assegnata agli organi di governo e attività di gestione amministrativa attribuita ai dirigenti.

Inoltre, la vigente norma contenuta nel comma 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, contrasta anche con la specifica disposizione, dettata per la dirigenza pubblica, contenuta nell'articolo 16, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo n. 29 del 1993, confluita nell'articolo 16, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo n. 165 del 2001, nella quale è esplicitamente sancito che al dirigente sono attribuite la difesa e la rappresentanza dell'ente nei contenziosi ove l'ente stesso è parte.

Tali ultime disposizioni però, non sono state ritenute dalle magistrature tributarie di merito e di legittimità (si veda Corte di Cassazione, sezione V civile, Sentenza 14 dicembre 2001, n. 15858) direttamente applicabili agli enti locali in quanto abbisognevoli di esplicito recepimento da parte delle amministrazioni locali (articolo 27 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Per rispettare in modo puntuale la vigente previsione legislativa, dunque, il sindaco e il presidente della provincia dovrebbero nel processo tributario sottoscrivere gli atti costitutivi del giudizio: controdeduzioni e ricorsi in appello; gli atti difensivi scritti: memorie e repliche; nonché partecipare alle udienze di trattazione svolgendo le difese orali.

Ciò, come è facilmente intuibile, è praticamente impossibile soprattutto per quegli enti di dimensione demografica elevata ed è sommamente difficile anche per gli enti locali di modeste dimensioni.

Sta di fatto che nella pratica quotidiana, soprattutto in periodi di intensa attività di contenzioso tributario, gli enti locali, non potendo rispettare l'assunto legislativo, si comportano nel modo più disparato: sottoscrizione degli atti processuali e partecipazione alle udienze talvolta direttamente da parte dei dirigenti, altre volte da parte dei funzionari responsabili dei tributi, e persino da parte di impiegati appartenenti a qualifiche inferiori.

Questo stato di cose comporta gravi rischi processuali per gli enti locali che, pur vantando delle legittime pretese di natura tributaria, si vedono soccombenti per vizi di costituzione e per prosecuzione di giudizi tributari.

Si rende, pertanto, necessaria la modifica legislativa proposta in ordine al comma 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 546 del 1992 che, oltre a conformare la posizione processuale tributaria degli enti locali a quella degli altri soggetti pubblici che partecipano al processo tributario — l'amministrazione finanziaria sta in giudizio mediante i dirigenti degli uffici locali — evita, sul piano pratico, numerose situazioni di pericoli processuali sia per i comuni che per le province.

Del pari si rende necessaria la modifica all'articolo 19, comma 1, dello stesso decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, tendente ad inserire tra gli atti impugnabili innanzi alle commissioni tributarie l'ingiunzione di pagamento prevista dall'articolo 2 del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

L'elencazione degli atti impugnabili innanzi alle commissioni tributarie contenuta nel citato articolo 19, comma 1, è considerata sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza di ordine tassativo, talché non sarebbero impugnabili innanzi alle citate magistrature tributarie atti che non sono esplicitamente indicati in detto articolo.

Il legislatore del 1992, nel redigere l'elencazione degli atti impugnabili non ha considerato, né poteva considerare, l'ingiunzione prevista dal citato articolo 2 del testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, in quanto questo atto riscossivo non era previsto quale mezzo di riscossione coattiva delle entrate tributarie degli enti locali, essendo inoperante, appunto per le entrate tributarie, l'intera procedura di riscossione tracciata dal medesimo testo unico.

Di recente, però, l'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, al comma

6, ha concesso la facoltà agli enti locali di riscuotere direttamente le proprie entrate tributarie, in via coattiva, in alternativa al procedimento di riscossione a mezzo ruolo, mediante la procedura di riscossione disciplinata dal testo unico di cui al regio decreto n. 639 del 1910.

Questa novella legislativa ha, di riflesso, posto il problema della impugnazione dell'ingiunzione di cui all'articolo 2 del citato testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, in quanto l'articolo 3 del medesimo testo unico ne prevede la impugnazione innanzi alla magistratura ordinaria.

Ciò, però, contrasta e vanifica il principio di unicità della giurisdizione tributaria attribuita in via esclusiva alle commissioni tributarie dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992, come da ultimo sostituito dal comma 2 dell'articolo 12 della legge n. 448 del 2001 (finanziaria 2002).

La dottrina e la giurisprudenza, proprio in ossequio al citato principio di unicità della giurisdizione tributaria, in via interpretativa, hanno cercato di ricondurre sotto la giurisdizione delle commissioni tributarie anche l'ingiunzione di pagamento di cui si discute, avvertendo, però, che la mancata previsione di tale atto nell'elencazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, stando la tassatività dell'elencazione dello stesso articolo, rappresenta un serio ostacolo interpretativo oltre che una fonte di equivoci e di poca chiarezza in ordine alla autorità giudiziaria competente a derimere le liti tributarie nascenti a seguito di notificazioni di ingiunzione di pagamento di somme afferenti a tributi locali.

Va inoltre ricordato, sotto il profilo pratico della questione, che gli enti locali

quando emettono un atto di ingiunzione di pagamento portante somme relative a entrate tributarie devono indicare, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 7, comma 2, lettera c), della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente), le modalità, il termine e l'organo giurisdizionale cui è possibile ricorrere.

È pertanto comprensibile il disorientamento lamentato da numerosi dirigenti e funzionari degli uffici tributi degli enti locali che per mancata chiarezza legislativa sul punto in argomento non riescono ad adempiere con diligenza e con professionalità la propria funzione di corretto esercizio del potere di emanazione di atti impositivi.

La modifica dell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, dunque, inserendo tra gli atti impugnabili innanzi alle commissioni tributarie anche l'ingiunzione di pagamento prevista dall'articolo 2 del testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, ovviamente solo quando la pretesa si riferisce ad entrate tributarie, appartenendo quelle di natura patrimoniale ed extratributarie alla giurisdizione del giudice ordinario, risolverebbe i citati problemi e realizzerebbe a pieno, per via legislativa, il principio della unicità della giurisdizione tributaria.

Infine va chiarito che si è proposta la sostituzione della vigente lettera e) del comma 1, dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 546 del 1992 in quanto essa è riferita all'avviso di mora, atto non più previsto dalla riformata procedura della riscossione coattiva a mezzo ruolo, e che le modificazioni proposte non implicano alcuna indicazione di copertura finanziaria non comportando alcun impegno di spesa.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il comma 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, è sostituito dal seguente:

«3. L'ente locale nei cui confronti è proposto il ricorso sta in giudizio mediante il dirigente dell'ufficio tributi, ovvero, per gli enti locali privi di figura dirigenziale, mediante il titolare della posizione organizzativa in cui è collocato detto ufficio».

2. La lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, è sostituita dalla seguente:

«*e*) l'ingiunzione di pagamento prevista dall'articolo 2 del testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, se relativa a pretese di natura tributaria».

