

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5798

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BENVENUTO, LETTIERI, PISTONE, AGOSTINI, CENNAMO, CRISCI, FLUVI, GRANDI, NANNICINI, NICOLA ROSSI, TOLOTTI

Interventi urgenti per il potenziamento della giustizia tributaria

Presentata il 20 aprile 2005

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con i decreti legislativi n. 545 e n. 546 del 31 dicembre 1992 sono stati radicalmente riformati l'ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria e il processo tributario.

Nel corso dei successivi anni si sono resi necessari alcuni settoriali interventi di riforma delle norme processuali e di quelle ordinamentali, tra i quali assume particolare importanza la modifica dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992, introdotta dall'articolo 12 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che ha attribuito alla giurisdizione tributaria la competenza a conoscere delle controversie riguardanti tributi di ogni genere e specie, realizzando così una giurisdizione generale in materia di tributi.

Il giudizio ampiamente positivo dell'attività svolta dalle commissioni tributarie in questi anni si fonda non solo sul numero delle decisioni assunte, che è di oltre 5 milioni 500 mila, ma anche sulla qualità delle stesse, dal momento che la media degli appelli proposti avverso le decisioni delle commissioni tributarie provinciali si attesta su una percentuale non superiore al 12,5 per cento.

Peraltro, tali dati non tengono conto dell'attività relativa ai procedimenti cautelari, che a volte si presentano più problematici e richiedono maggiore studio rispetto alle stesse decisioni di merito.

Il rapporto tra Stato e cittadino, dopo l'entrata in vigore dello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge n. 212 del 2000 — i cui principi dovranno trovare

compiuta attuazione nelle nuove leggi tributarie ed essere determinanti nell'interpretazione delle leggi tributarie in vigore — e degli istituti giuridici attivabili in sede amministrativa nonché in sede processuale dall'amministrazione finanziaria e dalle altre amministrazioni tributarie (concordato preventivo, autotutela, ravvedimento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale), ha subito una forte evoluzione, coerente con i principi di un moderno Stato democratico.

A tale complessiva evoluzione ha contribuito anche l'attività svolta dalle commissioni tributarie, che oggi si caratterizza per i tempi delle decisioni in linea con il precetto costituzionale della ragionevole durata del processo, un precetto che assume particolare rilievo in campo tributario se si considera che in passato i tempi eccessivamente lunghi delle decisioni delle commissioni tributarie favorivano di fatto fenomeni di evasione fiscale, dal momento che la presentazione, anche strumentale, di un ricorso consentiva di rinviare il pagamento o l'inizio del pagamento del tributo, confidando anche nell'applicazione di un possibile successivo condono.

A garanzia dell'indipendenza della magistratura tributaria, è stato istituito, con il decreto legislativo n. 545 del 1992, il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, la cui attività si pone anche a tutela del diritto delle parti processuali a un giudice effettivamente terzo, dotato di professionalità e consapevole dei doveri connessi alla funzione esercitata.

L'attuale composizione del Consiglio di presidenza — a seguito della modifica introdotta dall'articolo 16-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2002, n. 16, che prevede, oltre a undici componenti eletti dai giudici tributari, quattro componenti eletti dal Parlamento — rafforza l'autonomia dell'organo e ne garantisce ulteriormente il raccordo con le altre istituzioni, prima fra tutte lo stesso Parlamento.

Le considerazioni fin qui svolte giustificherebbero da sole una complessiva rilettura dell'ordinamento degli organi di

giustizia tributaria, che comunque risente di modelli organizzativi elaborati quando operavano le commissioni tributarie di primo e di secondo grado e quindi in un diverso contesto ordinamentale e processuale.

In attesa della più generale riforma, risultano però necessarie alcune modificazioni urgenti al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, recante l'ordinamento degli organi speciali di giustizia tributaria, e più marginalmente al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante disposizioni sul processo tributario. Di ciò si fa carico la proposta di legge.

L'articolo 1 prevede una nuova denominazione degli organi giudiziari tributari di primo e di secondo grado. Le denominazioni di tribunale tributario e di corte di appello tributaria risultano più rispondenti alla dignità della funzione, ne connotano più incisivamente la giurisdizionalità — tenuto conto che l'attuale denominazione di commissioni tributarie rappresenta un retaggio dell'epoca in cui era ritenuta la natura amministrativa delle commissioni medesime — e rendono immediatamente comprensibile ai cittadini interessati di trovarsi di fronte a organi di giustizia.

L'articolo 2 contiene una serie di modifiche del citato decreto legislativo n. 545 del 1992.

La lettera *a)* interviene sull'articolo 7, comma 1, lettera *d)*, del decreto legislativo, ponendo rimedio a una concreta difficoltà di funzionamento del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, dopo che la Corte dei conti ha negato la registrazione di alcune nomine in relazione alla circostanza che alcuni vincitori di concorso — in possesso del prescritto requisito dell'età — alla successiva data del controllo della Corte si trovavano ad avere già compiuto il 72° anno. La previsione di ancorare l'età alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda garantisce per il futuro una data obiettiva e certa per tutti i candidati ed evita disparità di trattamento in ragione dei tempi diversi che si possono verificare, come in

realtà è accaduto, per la delibera consigliare e per il successivo *iter* amministrativo richiesto dal provvedimento presidenziale di nomina.

Si propone, poi, l'abrogazione dell'obbligo di residenza nella regione in cui ha sede l'ufficio giudiziario, non solo per ragioni logistiche — in quanto si verifica il caso di persone che hanno la residenza in comuni più vicini alla sede di un tribunale tributario di diversa regione — ma anche ed essenzialmente per la maggiore coerenza con l'esigenza, prevista dalle successive lettere *c)* e *f)*, di privilegiare professionalità e attitudini nell'attribuzione di funzioni e di incarichi.

Con la lettera *b)* si prevedono, come per le altre magistrature, concorsi per il trasferimento o per l'attribuzione di diverse funzioni o incarichi semi-direttivi e direttivi, riservando il concorso previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 545 del 1992 a coloro che aspirano per la prima volta all'incarico.

L'attuale sistema ha viceversa posto in evidenza diversi problemi che incidono negativamente anche sul rapporto fra pubblica amministrazione e cittadino. Infatti, la necessità di pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, IV^a serie speciale, tutti i concorsi, anche per i posti di presidente di commissione, con la possibilità di partecipazione di soggetti che non sono giudici tributari, comporta usualmente la catalogazione di molte domande (in qualche concorso sono state registrate fino a 4.000/5.000 domande) che peraltro, per la precedenza prevista dall'articolo 11 del medesimo decreto legislativo per i giudici tributari in servizio, non vengono neppure valutate. D'altra parte la disposizione attuale che alla scadenza del novennio « i componenti delle commissioni tributarie ...(...) sono nominati, con precedenza sugli altri disponibili, in posti che si rendono vacanti in altre commissioni » rende certa, in ragione della precedenza riconosciuta, la nomina in altre commissioni, nel caso in cui il giudice tributario voglia continuare a svolgere tale funzione.

La modifica che si propone ribadisce da un lato l'onorarietà dell'incarico, con la

previsione che essa non costituisce in nessun caso rapporto di pubblico impiego, e dall'altro evita l'immedesimazione della funzione giudiziaria, per un troppo lungo periodo di tempo, nelle stesse persone, con la temporaneità degli incarichi direttivi e con il divieto di permanenza nella stessa sezione nel medesimo ufficio giudiziario per più di cinque anni.

La nuova disciplina evita anche il pericolo di una paralisi dell'attività del Consiglio di presidenza per l'espletamento di un elefantico concorso, e del possibile conseguente blocco dell'attività giudiziaria, ove i tempi del concorso non consentano le nuove nomine entro il 1° aprile 2006, allorquando scadranno contestualmente circa 5.000 giudici tributari. Va comunque ricordato che i componenti delle commissioni tributarie restavano nella stessa commissione fino al 75° anno di età in base alla disposizione del decreto del Presidente della Repubblica n. 636 del 1972.

Con il nuovo comma 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 545 del 1992 si stabilisce la temporaneità dell'incarico direttivo di presidente della corte di appello e del tribunale tributario, al fine evitare l'immedesimazione della funzione per lunghi periodi nella stessa persona. La nuova normativa è accompagnata da una disciplina transitoria. Con il comma 5 si prevede inoltre un periodo minimo di permanenza nell'incarico per acquisire la legittimazione a concorrere all'assegnazione di altro o diverso incarico, così da evitare il rischio opposto che avvicendamenti troppo ravvicinati creino disfunzione nell'organizzazione degli uffici giudiziari.

La lettera *c)* interviene sul trattamento economico previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 545 del 1992, che ha dato luogo a non pochi inconvenienti specie per quello dei presidenti di commissioni e di sezione e dei vicepresidenti, determinato in ragione di una percentuale del compenso previsto per ciascun ricorso deciso.

La modifica, evitando che alcuni compensi siano determinati in ragione del lavoro di altri, risponde a criteri di tra-

sparezza e di buona amministrazione. Si dispone infatti un compenso fisso diversificato a seconda delle funzioni svolte, e in particolare per i presidenti in base al numero delle sezioni considerando il maggiore impegno che richiede un organo con più sezioni, mentre il compenso aggiuntivo per ciascun ricorso deciso spetta esclusivamente ai componenti del collegio giudicante, tenendo conto dell' apporto del relatore/estensore.

È previsto, poi, un compenso aggiuntivo, pari alla metà di quello per i ricorsi definiti, per i provvedimenti di sospensione, che a volte comportano anche maggiore complessità e studio rispetto alla decisione di merito, tenuto anche conto che il procedimento cautelare costituisce un subprocedimento, inserito in quello ordinario, con caratteri di autonomia e si conclude con l'emissione di un provvedimento, ancorché di natura provvisoria, che lo definisce.

Si vuole inoltre meglio disciplinare l'indennità per i residenti in comuni diversi da quello della sede giudiziaria.

Si conferma infine la cumulabilità dei compensi con i trattamenti pensionistici e di quiescenza e si dispone che alla relativa liquidazione provveda il dirigente responsabile della segreteria dell'ufficio giudiziario di appartenenza del giudice tributario, come di fatto già avviene in base a disposizioni ministeriali. Le modifiche proposte non comportano maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, dal momento che il relativo decreto del Ministro dell'econo-

mia e delle finanze dovrà essere adottato tenendo conto degli stanziamenti già previsti.

La lettera *d)* modifica l'articolo 27 del decreto legislativo n. 545 del 1992 che disciplina il trattamento economico dei componenti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria. La nuova disciplina, già sostanzialmente prevista per i componenti del Consiglio superiore della magistratura e degli organi di autogoverno delle altre magistrature, è anche conseguenza della riconosciuta autonomia contabile e della mutata composizione.

La lettera *e)* integra l'articolo 29-*bis* del decreto legislativo n. 545 del 1992 relativo all'autonomia contabile, stabilendo che il Consiglio di presidenza adotti un regolamento di amministrazione e contabilità per la gestione delle risorse finanziarie e le relative modalità. Tale previsione è opportuna per assicurare massima trasparenza e regole precise nella gestione delle risorse, tanto più che il Consiglio lo ha già adottato con deliberazione del 16 novembre 1999.

La lettera *f)* introduce un'indennità per il lavoro svolto dai componenti dell'ufficio del massimario, non solo perché si tratta di una importante attività che assicura la conoscenza della giurisprudenza tributaria, ma anche per garantire una tempestiva massimazione.

Per i motivi esposti raccomandiamo, conclusivamente, la sollecita approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Nei decreti legislativi 31 dicembre 1992, n. 545 e n. 546, e successive modificazioni, le parole: « componente di commissione tributaria », « commissione tributaria provinciale » e « commissione tributaria regionale » sono rispettivamente sostituite, ovunque ricorrono, dalle seguenti: « giudice tributario », « tribunale tributario » e « corte di appello tributaria ».

ART. 2.

1. Al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 7, comma 1:

1) la lettera *d*) è sostituita dalla seguente:

« *d*) non avere superato, alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione, settantadue anni di età; »;

2) la lettera *f*) è abrogata;

b) l'articolo 11 è sostituito dal seguente:

« ART. 11 (*Durata dell'incarico e assegnazione degli incarichi per trasferimento*).

1. La nomina a una delle funzioni dei giudici tributari preso le corti di appello tributarie e i tribunali tributari non costituisce in alcun caso rapporto di pubblico impiego.

2. I giudici delle corti di appello tributarie e dei tribunali tributari, indipendentemente dalle funzioni svolte, cessano dall'incarico in ogni caso al compimento del settantacinquesimo anno di età.

3. I presidenti delle corti di appello tributarie e dei tribunali tributari durano in carica per un periodo massimo di cinque anni, decorso il quale, senza che abbiano ottenuto l'assegnazione ad altro incarico, sono nominati, anche in soprannumero, presidenti di sezione presso l'organo di appartenenza. I presidenti che, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, rivestono l'incarico da oltre cinque anni mantengono la loro funzione per un periodo massimo di tre anni, decorso il quale, senza che abbiano ottenuto l'assegnazione ad altro incarico, sono nominati, anche in soprannumero, presidenti di sezione presso l'organo di appartenenza.

4. I presidenti di sezione, i vice presidenti ed i giudici delle corti di appello tributarie e dei tribunali tributari non possono essere assegnati alla stessa sezione della medesima corte di appello o del medesimo tribunale per più di cinque anni consecutivi.

5. L'assegnazione di diverso incarico o del medesimo incarico per trasferimento dei magistrati tributari in servizio è disposta nel rispetto dei seguenti criteri:

a) la vacanza dei posti di presidente, di presidente di sezione, di vice presidente e di giudice delle corti di appello tributarie e dei tribunali tributari è annunciata dal Consiglio di presidenza e portata a conoscenza di tutti i giudici tributari in servizio, a prescindere dalle funzioni svolte, con indicazione del termine entro il quale i giudici che aspirano all'incarico devono presentare domanda;

b) alla nomina in ciascuno degli incarichi di cui alla lettera *a)* si procede in conformità a quanto previsto dall'articolo 9, commi 1, 2, 3 e 6. La scelta tra gli aspiranti è fatta dal Consiglio di presidenza secondo i criteri di valutazione ed i punteggi di cui alle tabelle *E* e *F*, tenendo conto delle attitudini, della laboriosità e della diligenza di ciascuno di essi, e nel caso di parità di punteggio, della maggiore anzianità di età;

c) i giudici tributari, indipendentemente dalla funzione o dall'incarico svolti,

non possono concorrere all'assegnazione di altri incarichi prima di due anni dal giorno in cui sono stati immessi nelle funzioni dell'incarico ricoperto.

6. Per la copertura dei posti rimasti vacanti dopo l'espletamento dei concorsi di cui al comma 5, si applica il procedimento previsto dall'articolo 9 »;

c) l'articolo 13 è sostituito dal seguente:

« ART. 13 (*Trattamento economico*). 1. Il compenso fisso mensile spettante ai giudici delle corti di appello tributarie e dei tribunali tributari è determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze secondo criteri che tengono conto della qualifica, delle funzioni e, per i presidenti di corte di appello e di tribunale, del numero delle sezioni in cui si articolano detti organi giurisdizionali.

2. Con il decreto di cui al comma 1 oltre al compenso mensile viene determinato un compenso aggiuntivo per ogni ricorso definito, anche se riunito con altri ricorsi, spettante a ciascun componente del collegio giudicante, tenendo conto dell'apporto dell'estensore della sentenza. Per i provvedimenti cautelari emessi in camera di consiglio il compenso aggiuntivo è pari alla metà di quello determinato per il ricorso definito.

3. Ai residenti in comuni diversi da quello in cui ha sede la corte di appello tributaria o il tribunale tributario, per l'intervento alle sedute della corte di appello o del tribunale o della commissione del gratuito patrocinio spetta la liquidazione di un'indennità pari a un quarto del compenso spettante a ciascun componente del collegio giudicante per la decisione di un ricorso se la distanza tra i due comuni è inferiore a 40 chilometri, e pari a un terzo se tale distanza è superiore a 40 chilometri.

4. La liquidazione dei compensi è disposta dal dirigente responsabile della segreteria della corte di appello tributaria o del tribunale tributario, quale funzionario delegato cui sono accreditati i fondi necessari.

5. I compensi di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 sono cumulabili con i trattamenti pensionistici e di quiescenza comunque denominati »;

d) l'articolo 27 è sostituito dal seguente:

« ART. 27 (*Trattamento dei componenti del Consiglio di presidenza*). 1. I componenti del Consiglio di presidenza eletti dai giudici tributari sono esonerati dalle funzioni proprie di giudice tributario conservando la titolarità dell'ufficio.

2. Ai componenti del Consiglio di presidenza spetta il compenso fisso mensile pari al compenso fisso più elevato spettante ai presidenti di corte di appello tributaria o di tribunale tributario.

3. Ai componenti del Consiglio di presidenza è attribuita un'indennità per ogni seduta, nonché, a coloro che risiedono fuori Roma, il trattamento di missione nella misura prevista per la qualifica rivestita e comunque non inferiore a quella prevista per il dirigente generale dello Stato, area C. La misura dell'indennità per la seduta e il numero massimo giornaliero delle sedute che danno diritto a indennità sono determinati dal medesimo Consiglio, secondo criteri stabiliti nel regolamento di amministrazione e contabilità di cui all'articolo 29-*bis*, comma 1 »;

e) all'articolo 29-*bis*, comma 1, dopo le parole: « controllo della Corte dei conti » è inserito il seguente periodo: « Il Consiglio di presidenza disciplina con regolamento di amministrazione e contabilità la gestione delle risorse finanziarie e le relative modalità »;

f) all'articolo 40 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 3-*bis*. Ai giudici tributari componenti dell'ufficio del massimario spetta, per ogni otto sentenze massimate, un'indennità pari al compenso variabile spettante per la decisione di un ricorso a un componente del collegio giudicante ».

