

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5705

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LETTIERI, BENVENUTO, PISTONE

Interventi per il potenziamento della giustizia tributaria

Presentata il 9 marzo 2005

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

Nel corso dei successivi anni si rendevano 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 n. 448 del 2001 che ha attribuito alla giurisdizione tributaria la competenza sulle 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 decisioni, dal momento che la media degli appelli proposti avverso le decisioni delle commissioni tributarie provinciali si attesta su una percentuale del 12,50 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 delle 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 troveranno compiuta attuazione nelle nuove leggi tributarie e saranno determinanti nell'interpretazione delle leggi tributarie in vigore — e degli istituti giuridici attivabili in sede amministrativa e anche 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.

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 garanzia 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 dal 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 il Parlamento.

Le considerazioni fin qui svolte giustificerebbero 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 modifi-

cazioni urgenti al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, recante la disciplina della materia e, di conseguenza al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

Con l'articolo 1 della proposta di legge si prevede una nuova denominazione degli organi giudiziari tributari di primo e di secondo grado.

Le denominazioni di tribunale e di corte di appello tributaria risultano più rispondenti alla dignità della funzione, ne connotano più incisivamente la giurisdizionalità e rendono immediatamente comprensibile ai cittadini interessati di trovarsi di fronte a organi di giustizia.

Con l'articolo 2 si prevedono, come è previsto per le altre magistrature, concorsi per trasferimento e per l'attribuzione di diverse funzioni e 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, invece, ha posto in evidenza diversi problemi che incidono negativamente anche sul rapporto pubblica amministrazione — cittadino. Infatti, la necessità di pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* tutti i concorsi, anche per i posti di presidente di commissione, con la possibilità di partecipazione di soggetti che non sono giudici tributari, comporta la catalogazione di un elevato numero di domande (in qualche concorso sono state registrate 4-5.000 domande), che, peraltro, per la precedenza prevista dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 545 del 1992 per i giudici tributari di servizio, non vengono nemmeno valutate. D'altra parte la previsione attuale che alla scadenza del novennio « i componenti delle commissioni tributarie (...) sono nominati con precedenza sugli altri (...), in posti che si rendono vacanti in altre commissioni » rende certa la nomina in altre commissioni, nel caso in cui il giudice tributario voglia continuare a svolgere tale funzione.

La modifica che si propone da un lato ribadisce l'onorarietà dell'incarico con la previsione che non costituisce, in nessun caso, rapporto di pubblico impiego e dal-

l'altro evita l'immedesimazione della funzione giudiziaria, per un 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 che si propone evita anche il pericolo di una paralisi dell'attività del consiglio di presidenza per l'espletamento di un elefantiaco concorso e del possibile conseguente blocco dell'attività giudiziaria ove i tempi del concorso non consentissero le nuove nomine entro il 1° aprile 2006, quando 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 comma 3 del novellato articolo 11 del decreto legislativo n. 545 del 1992, si prevede la temporaneità dell'incarico direttivo di presidente della corte di appello tributaria e del tribunale tributario per evitare l'immedesimazione della funzione per lunghi periodi nella stessa persona. La nuova normativa è accompagnata da una disciplina transitoria. Con il comma 6 si prevede un periodo minimo di permanenza nell'incarico per acquisire la legittimazione a concorrere all'assegnazione di altro o diverso incarico, onde evitare che avvicendamenti troppo ravvicinati creino disfunzioni nell'organizzazione degli uffici giudiziari.

Con l'articolo 3 della proposta di legge viene modificata la lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 545 del 1992, 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 al fatto che alcuni vincitori di concorso — in possesso del prescritto requisito dell'età — alla successiva data del controllo della Corte, avevano compiuto il 72° anno di età. La previsione di ancorare l'età della data di scadenza del termine stabilito nel

bando di concorso per la presentazione della domanda garantisce 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 si sono verificati, per la delibera consiliare e per il successivo *iter* amministrativo necessario per il provvedimento presidenziale di nomina.

Si propone, poi, la soppressione delle norme relative all'obbligo di residenza nella regione in cui ha sede l'ufficio giudiziario, non solo per ragioni logistiche, ma anche ed essenzialmente per la maggiore coerenza con l'esigenza, prevista dagli articoli 4 e 5, di privilegiare professionalità e attitudini nell'attribuzione di funzioni e di incarichi.

Con l'articolo 4 si modifica il trattamento economico previsto nell'articolo 13 del decreto legislativo n. 545 del 1992 che ha dato luogo a non pochi inconvenienti specie per il trattamento economico dei presidenti di commissioni, di sezione e dei vicepresidenti, determinato in ragione di una percentuale del compenso previsto per ciascun ricorso deciso.

La modifica, che evita che alcuni compensi siano determinati in ragione del lavoro di altri, risponde a criteri di trasparenza e di buona amministrazione. Infatti, si prevede un compenso fisso diversificato a seconda delle funzioni svolte e, per i presidenti, in base al numero delle sezioni, in ragione del 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 previsto per i ricorsi definiti, per i provvedimenti di sospensione, che, a volte, comportano anche maggiore complessità e studio della decisione di merito, tenuto anche conto che il procedimento cautelare costituisce un sub-procedimento, inserito in quello ordinario, con caratteri di autonomia, e che si conclude con l'emissione di un provvedimento, ancorché di natura prov-

visoria, che lo definisce. È meglio disciplinata, poi, 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 prevede che alla liquidazione dei compensi 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 previsto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sarà adottato tenendo conto degli stanziamenti già previsti.

Con l'articolo 5 si prevede un'indennità per il lavoro svolto dai componenti dell'ufficio del massimario, non solo perché si tratta di un'importante attività che assicura la conoscenza della giurisprudenza tributaria, ma anche per garantire la tempestività delle loro attività.

Con l'articolo 6 si 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 che si propone, 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.

Con l'articolo 7 si integra l'articolo 29-*bis* del decreto legislativo n. 545 del 1992 relativo all'autonomia contabile, prevedendo che il consiglio di presidenza adotti un regolamento di amministrazione e contabilità per la gestione delle risorse finanziarie e le relative modalità.

La 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.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Ai decreti legislativi 31 dicembre 1992, n. 545, e 31 dicembre 1992, 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. L'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, 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 presso le corti di appello tributarie e i tribunali tributari non costituisce in nessun caso rapporto di pubblico impiego.

2. I giudici delle corti di appello tributarie regionali e dei tribunali tributari provinciali, 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 e i giudici delle corti di appello tributarie regionali e dei tribunali tributari provinciali 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 annesse al presente decreto, 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, riservato a coloro che aspirano, per la prima volta, a un incarico nelle corti di appello tributarie o nei tribunali tributari ».

ART. 3.

1. All'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) 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, il settantaduesimo anno di età »;

b) la lettera *f*) è abrogata.

ART. 4.

1. L'articolo 13 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, 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 tributaria e di tribunale tributario, del numero delle sezioni in cui si articolano tali organi giurisdizionali.

2. Con il decreto di cui al comma 1, oltre al compenso mensile, è 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 ogni 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 tributaria o del tribunale tributario 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 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 ».

ART. 5.

1. All'articolo 40 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

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

ART. 6.

1. L'articolo 27 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, 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 e, inoltre, 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 consiglio di presidenza, secondo criteri stabiliti dal regolamento di amministrazione e contabilità ».

ART. 7.

1. All'articolo 29-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, dopo le parole: « controllo della Corte dei conti » è inserito il seguente periodo: « Il consiglio di presidenza disciplina con il regolamento di amministrazione e contabilità le modalità di gestione delle risorse finanziarie ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0071570