

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 460

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore PEDRIZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 LUGLIO 2001

—————

Contenzioso tributario: abolizione del visto negli appelli da
parte delle direzioni regionali delle entrate

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 52, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, contenente nuove disposizioni sul contenzioso tributario dispone che «Gli uffici periferici del Dipartimento delle entrate devono essere previamente autorizzati alla proposizione dell'appello principale dal responsabile del servizio del contenzioso della competente direzione regionale delle entrate; gli uffici del territorio devono essere previamente autorizzati alla proposizione dell'appello principale dal responsabile del servizio del contenzioso della competente direzione compartimentale del territorio.».

Quindi ne deriva che gli appelli proposti dalle Direzioni regionali delle entrate, dagli uffici delle entrate e, fino alla attivazione di questi ultimi, dagli uffici provinciali dell'IVA, dagli uffici distrettuali delle imposte dirette e dagli uffici del registro, dovranno essere autorizzati, dalla data di entrata in vigore del nuovo rito contenzioso di cui al decreto legislativo citato (1° ottobre 1995, giusta l'articolo 15, comma 1-bis, del decreto-legge 29 aprile 1994 n. 260, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 giugno 1994, n. 413), dal responsabile del servizio del contenzioso della Direzione regionale competente.

Si premette che attualmente l'autorizzazione all'appello è prescritta a pena di inammissibilità dall'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge 27 aprile 1990 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, e nel solo caso in cui l'ammontare dei tributi, sopratasse e pene pecuniarie non superi l'importo di 5.000.000 di lire. Nessuna autorizzazione è attualmente, invece, prescritta per gli appelli già di competenza della Intendenza di finanza. Si osserva che:

1) l'articolo 52, comma 2, del decreto legislativo n. 546 del 1992 non pone alcun

limite o condizione per cui tutti gli appelli, qualunque sia l'importo della controversia, devono essere autorizzati;

2) è pur vero che l'articolo 52, comma 2, del citato decreto legislativo n. 546 del 1992 (legge delegata) nulla dice in ordine alla mancata autorizzazione, ma soccorre al riguardo l'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (legge delegante) che al comma 1, lettera g), n. 5), espressamente prevede che l'autorizzazione predetta «è condizione di ammissibilità». Se pertanto, dovesse sostenersi l'interpretazione della legge delegata nel senso che essa non prevede detta autorizzazione a pena di inammissibilità, sarebbe chiaramente dichiarata la sua incostituzionalità per contrasto con la legge delega (vedi in tal senso, Bellagamba, *Il nuovo contenzioso tributario*, Torino 1993, pagine 177-178).

Una volta assodata la sussistenza dell'obbligo di sottoporre al visto autorizzativo tutti gli appelli, ne deriva l'insostenibilità, per il servizio contenzioso tributario di ciascuna direzione regionale delle entrate, ad attendere a tale immane incombenza.

A titolo esemplificativo, da una prima indagine presso le Commissioni tributarie di 2° grado del Lazio, sono risultati i seguenti carichi di lavoro:

Ricorsi pervenuti nell'anno 1993

| | |
|-------------------------------------|--------|
| C.T. di 2° Grado di Latina | 2.686 |
| C.T. di 2° Grado di Roma | 11.061 |
| C.T. di 2° Grado di Frosinone . | 2.726 |
| C.T. di 2° Grado di Viterbo . . . | 313 |
| C.T. di 2° Grado di Rieti | 192 |
| | 16.978 |
| TOTALE 1993 | 16.978 |

Poichè però il 1993 è un anno interessato dal condono di cui alla legge 31 dicembre 1991, n. 413, che ha contratto, in materia rilevante, il contenzioso, è stata effettuata una identica rilevazione per il 1991 che ha dato i seguenti carichi di lavoro:

Ricorsi pervenuti nell'anno 1991

| | |
|---------------------------------------|-------------|
| C.T. di 2° Grado di Latina | 812 |
| C.T. di 2° Grado di Roma | 13.530 |
| C.T. di 2° Grado di Frosinone | 8.455 |
| C.T. di 2° Grado di Viterbo | 786 |
| C.T. di 2° Grado di Rieti | 634 |
| | <hr/> |
| TOTALE 1991 | 18.217 |
| | <hr/> <hr/> |

Per i motivi suesposti si ritiene maggiormente indicativo il dato consuntivo del 1991.

Ora, non è da immaginare che, con l'entrata in vigore del nuovo rito, il predetto carico di contenzioso verrà a diminuire, anzi, da una futura maggiore efficienza della attività di accertamento, scaturirà, ovviamente, una maggiore lievitazione del volume del contenzioso, come è stato rilevato con convincenti argomentazioni della stampa specializzata (vedasi Bosello, *Il fisco efficiente rischia l'autogol*, «il Sole 24 Ore» del 31 marzo 1994).

Ma, anche ammesso che in futuro dovesse verificarsi una contrazione nel volume del contenzioso, rimane pur sempre da smaltire l'enorme mole di arretrato che, notoriamente, è attualmente accumulato presso le Commissioni tributarie di 1° grado.

A tale proposito non è superfluo rammentare che l'articolo 52 citato è stato introdotto contestualmente e parallelamente alla norma contenuta nell'articolo 73 dello stesso decreto legislativo n. 546 del 1992, che prescriveva l'obbligo del contribuente di provvedere, entro sei mesi dalla data di attivazione delle Commissioni provinciali e regionali, a presentare apposita istanza di trattazione

delle controversie pendenti in 1° e 2° grado a pena di estinzione della controversia.

Senonchè, il legislatore, con l'articolo 69 comma 3, lettera f), del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993 n. 427, ha abrogato tale obbligo, ma ha dimenticato che esso era coordinato con il resto della nuova normativa introdotta e, in particolare, con l'articolo 52 citato e che, quindi, l'obbligo del visto è rimasto in vigore con tutti i suoi effetti dirompenti per l'Amministrazione finanziaria.

In particolare tali effetti possono così riassumersi, sempre sulla base dell'indagine a campione, relativa alla regione Lazio:

A) carico di lavoro annuale: totale appelli 18.217;

B) appelli proposti dagli uffici pari al 70 per cento del totale.

Tale percentuale è stata ricavata dall'esame delle convocazioni dei ricorsi posti in discussione nel mese di febbraio 1991, annualità che è ritenuta maggiormente indicativa per i motivi in precedenza esposti rispetto al 1993 (condono).

Ora il 70 per cento del totale di 18.217 appelli dà l'ammontare degli appelli mediamente proposti dall'ufficio, ovverosia 12.752 appelli.

Orbene, tale volume di carico di lavoro non è gestibile dal Servizio contenzioso delle Direzioni regionali, in primo luogo per la rilevanza, in termini assoluti e globali della cifra suddetta ed in secondo luogo perchè le decisioni e, in conseguenza, gli appelli, pervengono ad ondate; in sostanza essi si concentrano numericamente in coincidenza con le singole udienze di discussione delle sentenze, con intuibile aggravamento delle difficoltà per l'evasione delle richieste di visto.

In conclusione tenuto conto che l'esame degli appelli, ai fini del visto autorizzativo in parola, comporta una lettura accurata (e non può non essere tale in considerazione anche della condanna alla rifusione delle

spese nel caso di soccombenza dell'Amministrazione, introdotto innovativamente dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 546 del 1992), di tutta la documentazione allegata all'appello, normalmente complessa e voluminosa, si ritiene che l'attuale organico in servizio nelle direzioni regionali, non sia assolutamente in grado di assolvere tali incombenze.

In particolare, le direzioni regionali in questione, non hanno a disposizione funzionari da adibire esclusivamente alla trattazione dei suddetti appelli, nè questi possono essere recuperati dagli altri servizi in attribuzione, che ne resterebbero sguarniti, nè, infine, possono essere distratti dagli uffici operativi dipendenti, che già ora si trovano in grave carenza nella predisposizione degli appelli in questione e nella trattazione delle altre incombenze loro affidate (istruttorie di 1° grado, proposte di ricorso in Cassazione, eccetera).

Il grave disagio che tale formalità comporta per gli uffici operativi (uffici IVA, imposte dirette, registro, eccetera) che, con il nuovo rito, saranno oberati da tutta una serie di nuovi adempimenti, quali la notifica dell'appello, formalità in precedenza effettuata dalla segreteria della Commissione, e la costituzione in giudizio, formalità in precedenza insussistente.

In sostanza gli uffici operativi si vedranno costretti, nell'arco dei sessanta giorni per la notifica dell'appello, a redigere gli appelli, a trasmetterli alla direzione regionale, ad attenderne la restituzione e solo allora a trasmetterli con congruo anticipo all'organo addetto alla notifica alla controparte, il che comporta un aggravio notevole che i suddetti uffici operativi, che tuttora in sede contenziosa non riescono a curare esaurientemente le vertenze, non sono assolutamente in grado di sostenere.

In questa sede è sufficiente rappresentare che il notevole volume degli appelli proposti dagli uffici (pari circa al 70 per cento) è do-

vuto proprio alla scarsezza di personale idoneo a difendere in 1° grado gli accertamenti operati dagli organi di controllo, con la conseguenza di rinviare la difesa erariale alla fase successiva.

Il visto sugli appelli, attualmente previsto dal decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165 (articolo 5, comma 1, lettera b), limitatamente alle vertenze di importo non superiore a 5.000.000 di lire (che, sempre a titolo esemplificativo nella regione Lazio ammontano a circa un migliaio l'anno), ha la funzione chiaramente indicata nella circolare della direzione generale del contenzioso n. 6 del 7 agosto 1990 di «ridurre la pleora di appelli spesso proposti dagli uffici tributari per mero tuziorismo anche per fattispecie di importo irrilevante allo scopo evidente di evitare responsabilità di carattere patrimoniale per aver abbandonato controversie la cui soluzione, anche se favorevole all'Erario, presenta costi a volte maggiori dell'introito».

Anche il visto autorizzativo generalizzato introdotto dalla nuova norma *ex* articolo 52 del decreto legislativo n. 546 del 1992 ha la funzione analoga di sindacare la motivazione degli appelli e quindi eliminare quelli scarsamente motivati.

Ma da quanto sopra motivatamente argomentato deriva che tale visto:

1) è inutile in quanto non raggiunge lo scopo per cui è stato predisposto, a causa della carenza cronica di personale;

2) è dannoso in quanto costringe gli uffici periferici ad un *tour de force* di adempimenti da portare a compimento entro il breve termine di decadenza di sessanta giorni, con conseguente non improbabile e sicuramente prevedibile evenienza di danni per decadenze incolpevoli;

3) è ingiustificato perchè il suddetto obbligo contrasta vistosamente con lo spirito della riforma del pubblico impiego (decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29) che ha in-

trodotto il principio della responsabilità personale del dirigente (articolo 20) sia sotto il profilo della gestione finanziaria che di quella tecnica ed amministrativa;

4) è massimamente penalizzante per i funzionari addetti a tale adempimento, tenuto conto della enorme valanga di fascicoli, come sopra rilevato in maniera analitica, che verrebbe a scaricarsi sull'esiguo attuale organico del personale addetto al contenzioso, il cui eventuale potenziamento è del

tutto inimmaginabile che possa realizzarsi in tempi brevi e per deficienza numerica dei funzionari e per i tempi lunghi di formazione di quelli che potrebbero essere assunti (senza contare i tempi anch'essi lunghi per l'espletamento delle procedure di assunzione).

Da quanto precede non può che proporsi l'abrogazione legislativa dell'articolo 52, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 52, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, è abrogato.

