

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3429

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore IZZO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MAGGIO 2005

—————

Interventi per il potenziamento della giustizia tributaria

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La riforma degli organi di giurisdizione tributaria e quella del processo tributario, attuate con i decreti legislativi 31 dicembre 1992, nn. 545 e 546 hanno conferito a tale processo caratteristiche di efficienza, linearità e semplificazione che allo stato non connotano la stessa giurisdizione ordinaria.

Di ciò sono espressione l'elevato numero di pronunzie emesse dalle nuove commissioni tributarie (circa 5,5 milioni), la notevole qualificazione tecnica raggiunta dalle medesime, l'esigua percentuale di appelli proposti contro le sentenze di primo grado (12,50 per cento), i tempi contenuti in cui il processo tributario si svolge, con indubbio contributo alla generale efficienza dell'intero sistema fiscale ed alla maggiore certezza del diritto in materia tributaria e con notevole contrasto del fenomeno dei ricorsi meramente dilatori, precedentemente agevolati dalla abnorme protrazione dei tempi dei processi.

Anche a seguito di tali favorevoli esperienze si è riscontrato negli ultimi anni un deciso *favor* legislativo verso l'allargamento e l'autonomia della giurisdizione tributaria, come da ultimo statuito con l'articolo 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che riformulando l'articolo 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992, (relativo all'oggetto della giurisdizione tributaria), ha esteso tale giurisdizione a tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie (con la sola eccezione delle controversie riguardanti atti di esecuzione forzata tributaria), ivi compresa la risoluzione in via incidentale di ogni questione da cui dipende la decisione delle controversie rientranti nella giurisdizione del giudice tributario (a meno che si tratti di querela di falso o di ma-

teria di stato e capacità delle persone, che rimangono di competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria ordinaria), affermandosi anche per tale aspetto l'autonomia della giustizia tributaria rispetto alla giustizia civile, in parallelo con l'articolo 39 del medesimo decreto n. 546 del 1992, che contempla la sospensione del processo tributario al ricorrere delle summenzionate ipotesi.

Non bisogna poi dimenticare che il giudice tributario si vedrà assegnate controversie non solo di indubbio spessore tecnico ma anche suscettibili di essere incise da profili di compatibilità comunitaria richiedenti un'adeguata ed approfondita cognizione delle connesse problematiche giuridiche ed una ancor più elevata qualificazione professionale di ogni giudice.

A fronte di tale complesso quadro operativo è avvertita sia dalle parti politiche, sia dai giudici tributari, l'esigenza di una ampia revisione e di una ulteriore razionalizzazione del sistema di giustizia tributaria e dell'ordinamento degli organi di giustizia tributaria, che ancora risentono, pur dopo le riforme del 1992, di impostazioni concettuali e tecniche proprie delle cessate commissioni tributarie di primo e secondo grado.

In attesa di tale generale riforma, il presente disegno di legge propone alcuni necessari, urgenti interventi.

Più in particolare, l'articolo 1 propone le nuove denominazioni «giudice tributario», «tribunale tributario», «corte d'appello tributaria» in sostituzione delle attuali «componente di commissione tributaria», «commissione tributaria provinciale», «commissione tributaria regionale», in modo tale da uniformare alla specifica attività giurisdizionale delle commissioni tributarie la denominazione delle stesse, che residua da epoche in

cui la natura di tali organi era ritenuta meramente amministrativa e non giurisdizionale.

Invero la lettura in chiave giurisdizionale delle commissioni, affermata nei due citati decreti, ha da tempo superato il vaglio di costituzionalità del giudice delle leggi sul presupposto che la Costituzione vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali (articolo 102) ma non la sopravvivenza di quelli esistenti e solo da revisionare ai sensi della VI disposizione transitoria.

La nuova denominazione proposta appare pertanto del tutto idonea a rappresentare la funzione giurisdizionale e non più amministrativa degli organi di giustizia tributaria, rendendo immediatamente percepibile tale differenza ai contribuenti e meglio adeguandosi alla dignità della funzione.

L'articolo 2 riafferma il limite del settantacinquesimo anno d'età per essere nominato giudice tributario, e non solo per concorrere al relativo bando; ad evitare che, tenuto conto dei tempi della procedura concorsuale, il concorrente che presenti domanda in prossimità del compimento dei settantacinque anni, se utilmente graduato non possa poi essere nominato per avere frattanto superato il limite di età.

L'articolo 3 si propone di risolvere la *ve-xata quaestio* dell'incompatibilità a svolgere funzioni di giurisdizione tributaria da parte di coloro che esercitino attività professionale di consulenza ed assistenza tributaria e fiscale. In luogo della generale e poco verificabile incompatibilità oggi esistente, si propone una disciplina analoga a quella che ha dato buona prova con riguardo ai giudici di pace, ai quali è preclusa tale funzione presso uffici ricadenti nella circoscrizione di tribunale in cui sono iscritti come avvocati.

L'articolo 4 propone di modificare l'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 545 del 1992, relativamente alla durata in carica e alle modalità concorsuali dei giudici tributari. In base alla normativa vigente i componenti delle commissioni tributarie durano in carica nella stessa commissione non oltre

dieci anni, allo scadere dei quali sono nominati con precedenza sui posti disponibili che si rendono vacanti in altre commissioni, cessando dall'incarico in ogni caso al compimento del settantacinquesimo anno di età.

Tale limite cronologico di permanenza nella medesima commissione si propone di evitare l'immedesimazione della funzione nelle stesse persone per un periodo di tempo troppo lungo. D'altra parte la vigente precedenza per gli attuali giudici, alla scadenza del decennio, sui posti disponibili che si rendono vacanti in altre commissioni, rende certa in futuri concorsi la ulteriore nomina per coloro che vogliano continuare a svolgere tale funzione; e rende pressochè inutili, per mancanza od assoluta esiguità di posti disponibili, le domande di nuova nomina da parte di nuovi aspiranti, che nondimeno sarebbero proposte in gran numero, come già avvenuto in altre occasioni.

Il 1° aprile 2006 oltre 5.300 giudici tributari, cioè circa i quattro quinti di tutti i giudici attualmente in funzione, non saranno più abilitati ad esercitare le funzioni nell'attuale commissione di appartenenza, con conseguente paralisi di gran parte degli organi di giustizia tributaria per i tempi ed i problemi relativi all'espletamento dei relativi concorsi, che comporteranno l'esame di molte migliaia di domande sia di nomina in altre commissioni che di nuova nomina, la decisione dei relativi ricorsi e quant'altro necessario.

Scopo del presente disegno di legge è quello di soddisfare altrimenti la suindicata ragione giustificatrice della norma, evitando il notevole dispendio di energie, tempo e credibilità dell'azione amministrativa conseguente all'espletamento di un concorso di vaste dimensioni ma sostanzialmente inutile.

Il fine della norma può essere invece conseguito più semplicemente istituendo il divieto di restare per più di un certo numero di anni consecutivi nella stessa sezione di commissione (ovvero tribunale o Corte d'appello tributaria), con successivo trasferimento d'ufficio ad altra sezione; come del resto è

previsto per i magistrati ordinari con il passaggio ad altra funzione dello stesso ufficio giudiziario, senza necessità di trasferimento ad un diverso ufficio.

Consimile esigenza può anche essere soddisfatta per i presidenti di commissione (ovvero di tribunale e Corte d'appello tributaria) con la loro nomina, anche in soprannumero, a presidenti di sezione presso la commissione di appartenenza, dopo un certo numero di anni che si ritiene di indicare in cinque. Una minor durata dell'incarico non consentirebbe infatti al designato di sviluppare politiche gestionali adeguate al delicato incarico ricoperto, mentre una durata maggiore riproporrebbe il radicamento in una posizione apicale, che sembra opportuno evitare.

Appare anche opportuno prevedere un periodo minimo di permanenza nell'incarico da parte dei componenti delle corti di appello tributarie e dei tribunali tributari, per acquisire la legittimazione a concorrere all'assegnazione di altri incarichi, onde evitare avvicendamenti troppo ravvicinati che creino disfunzione nell'organizzazione delle commissioni.

La nuova formulazione dell'articolo 11 ribadisce inoltre l'onorarietà dell'incarico, cosicchè, non vi è dubbio che «la nomina a componente di commissione tributaria non costituisce in nessun caso rapporto di pubblico impiego».

Con la previsione del comma 4 dell'articolo 11, come modificato dal presente disegno di legge, si intende poi agevolare la nomina di coloro che aspirano ad un incarico

nei tribunali e Corti d'appello tributarie secondo i criteri di valutazione ed i punteggi di cui alle tabelle *E* ed *F* del citato decreto legislativo n. 545 del 1992, che si intendono riaffermare integralmente e, nel caso di parità di punteggio, della maggiore anzianità di età.

Gli articoli 5 e 6 del disegno di legge si propongono di meglio tutelare l'indipendenza e la dignità delle funzioni dei giudici tributari garantendo idonei riconoscimenti di natura economica, attualmente del tutto inadeguati (specialmente con riguardo alle commissioni d'appello) alla complessità dell'opera svolta ed alla qualificazione delle funzioni ricoperte.

L'aumento dei compensi dovrà avvenire dunque, come previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 545 del 1992, mediante una quota fissa, gradata in ragione delle funzioni svolte, ed una quota variabile aggiuntiva da attribuire ai soli componenti del collegio giudicante nonché tenendo conto dell'apporto dell'estensore della sentenza.

Ai giudici tributari deve inoltre essere riconosciuta, con decorrenza 1° gennaio 2005, una indennità giudiziaria o funzionale già attribuita al personale delle segreterie delle commissioni tributarie con l'articolo 26 della legge 8 maggio 1998, n. 146.

Gli articoli 7 e 8 prevedono, infine, una diversa determinazione delle indennità dei componenti del consiglio di presidenza, ed i modi della gestione finanziaria da parte del medesimo.

DISEGNO 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. All'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, alla lettera *d*), la parola: «settantadue» è sostituita dalla seguente: «settantacinque».

Art. 3.

1. All'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, le lettere *i*) e *m*) sono sostituite dalle seguenti:

«*i*) coloro che esercitano abitualmente e professionalmente consulenza tributaria, ovvero assistenza o rappresentanza dei contribuenti nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria o nelle controversie di carattere tributario, limitatamente ai tribunali e corti d'appello tributarie rispettivamente competenti nelle province e regioni in cui è svolta l'attività professionale;

m) coloro che sono coniugi o parenti entro il primo grado degli iscritti agli albi professionali, nella sede del tribunale o corte di appello in cui questi ultimi svolgono abi-

tualmente e professionalmente attività di assistenza e rappresentanza dei contribuenti innanzi la giustizia tributaria.

Art. 4.

1. L'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 11. - (*Durata ed assegnazione degli incarichi*) - 1. I presidenti delle corti d'appello e dei tribunali tributari, i presidenti e vicepresidenti di sezione, i giudici delle corti d'appello e dei tribunali tributari cessano dall'incarico al compimento del settantacinquesimo anno di età. La nomina ad una di tali funzioni non costituisce in nessun caso rapporto di pubblico impiego.

2. I presidenti delle corti d'appello 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 la commissione di appartenenza.

3. I presidenti e vicepresidenti di sezione, i giudici delle corti d'appello e dei tribunali tributari non possono essere assegnati alla stessa sezione della medesima corte di appello o del medesimo tribunale per più di dieci anni consecutivi, decorsi i quali sono trasferiti d'ufficio ad altra sezione della medesima corte di appello o del medesimo tribunale.

4. L'assegnazione di diverso incarico o del medesimo incarico per trasferimento è disposta nel rispetto dei seguenti criteri:

a) la vacanza dei posti di presidente di corte d'appello e tribunale tributario, di presidente e vicepresidente di sezione, di giudice della corte d'appello e del tribunale tributario 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 en-

tro il quale i giudici che aspirano all'incarico devono presentare domanda;

b) alla nomina in ciascuno degli incarichi 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 ed F e, nel caso di parità di punteggio, della maggiore anzianità d'età;

c) i giudici tributari, indipendentemente dalla funzione o incarico ricoperto, non possono concorrere all'assegnazione di altri incarichi prima di due anni dal giorno in cui sono stati immessi nelle funzioni dell'incarico ricoperto.

5. Per la copertura dei posti rimasti vacanti dopo l'espletamento dei concorsi di cui al comma 4, si applica il procedimento previsto dall'articolo 9, riservato a coloro che aspirano, per la prima volta, ad un incarico nelle corti d'appello tributarie o nei tribunali tributari.

6. Nei concorsi banditi i giudici tributari già in servizio hanno precedenza, nella scelta dei posti disponibili, su quelli da nominare per la prima volta».

Art. 5.

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 tributari è determinato rispettivamente in euro 1200 per quelli di corte di appello ed euro 1000 per quelli dei tribunali tributari, da rivalutarsi ogni due anni. Ai presidenti e vicepresidenti di corte d'appello e di tribunale spettano i medesimi compensi maggiorati rispettivamente del 40 per cento e del 20 per cento, se le sezioni siano superiori a dieci.

2. È inoltre attribuito a ciascun componente del collegio giudicante un compenso aggiuntivo determinato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, per ogni ricorso definito anche se riunito con altri ricorsi, tenendo conto dell'apporto dell'estensore della sentenza, al quale competerà, comunque, un compenso aggiuntivo non superiore a quello corrisposto al presidente del collegio giudicante. 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 d'appello o il tribunale, per l'intervento a ciascuna seduta della corte d'appello o del tribunale o della commissione del gratuito patrocinio, spetta la liquidazione di un'indennità pari ad un terzo del compenso spettante a ciascun componente del collegio giudicante per la decisione di un ricorso se la distanza tra i due comuni è inferiore ai quaranta chilometri, e pari alla metà se superiore ai quaranta chilometri.

4. Ai giudici tributari componenti dell'Ufficio del Massimario spetta per ogni sentenza massimata un compenso pari alla metà di quello spettante al giudice estensore.

5. La liquidazione dei compensi è disposta dal dirigente responsabile della segreteria della corte d'appello o del tribunale, quale funzionario delegato cui sono accreditati i fondi necessari.

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

7. Nei giudizi di ottemperanza, la nomina a commissario *ad acta* potrà essere attribuita al giudice estensore, che avrà diritto ad un compenso a determinarsi dal presidente della sezione o dal suo delegato».

Art. 6.

1. A decorrere dal 1° gennaio 2005 ai giudici tributari è attribuita l'indennità prevista

dall'articolo 26 della legge 8 maggio 1998, n. 146.

Art. 7.

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 più elevato spettante ai presidenti di corte d'appello 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, livello C».

Art. 8.

1. All'articolo 29-*bis* 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 regolamento di amministrazione e contabilità la gestione delle risorse finanziarie e le relative modalità.».

