

(N. 2824)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal **Ministro delle Finanze**

(VANONI)

di concerto col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(ZOLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 FEBBRAIO 1953

Facoltà di attribuire, con legge ordinaria, ad organi speciali di giurisdizione la soluzione delle controversie tributarie.

ONOREVOLI SENATORI. — La VI disposizione transitoria della Costituzione sancisce che, entro cinque anni dalla entrata in vigore della Costituzione stessa, deve procedersi alla « revisione » degli organi speciali di giurisdizione in atto esistenti, salvo che per le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, e dei Tribunali militari.

In relazione a tale precetto, l'Amministrazione finanziaria non ha mancato di porsi tempestivamente il problema del riordinamento delle Commissioni tributarie, che, come è noto, sono ritenute dalla più autorevole dottrina e dalla costante giurisprudenza della Cassazione organi speciali di giurisdizione. A tale fine, sin dal 1949 venne affidato ad una commissione di giuristi e studiosi l'incarico di approfondire il problema della riforma del contenzioso tributario, in relazione alle norme costituzionali, e progettare le possibili solu-

zioni di tale problema. Detta Commissione adempì, dal proprio canto, dopo ponderato studio, al compito affidatole, sottoponendo, in una chiara relazione, ad acuto esame critico tutte le questioni connesse con il problema stesso e interpretando la VI disposizione transitoria della Costituzione, in correlazione allo articolo 102 della Costituzione stessa (che pone il divieto di istituire giudici speciali e prevede la possibilità di istituire presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie) nel senso che, ad eccezione delle giurisdizioni speciali espressamente conservate, tutte le altre, comprese quelle tributarie, vanno uniformate al disposto dello stesso articolo 102 e, quindi, o soppresse o trasformate in sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari. Sulla base di tali concetti, la medesima Commissione elaborò, altresì, un progetto di riforma del conten-

zioso tributario, che prevede una tutela amministrativa, affidata a Commissioni provinciali e, con esclusione delle questioni di semplice estimazione, ad una Commissione centrale, nonchè una tutela giurisdizionale, affidata a sezioni specializzate da costituirsi presso le Preture, i Tribunali e le Corti di appello, con possibilità di ricorso avanti alle sezioni ordinarie della Corte di cassazione, per motivi indicati dagli articoli 360 e seguenti del Codice di procedura civile.

Progetto e relazione furono largamente diffusi, oltre che nel campo dell'amministrazione finanziaria, in quello della Magistratura, dei docenti universitari e dei giuristi e studiosi, nonchè fra le categorie interessate, affinché ognuno potesse vagliarne i pregi ed i difetti, sulla base delle proprie conoscenze dottrinali e della rispettiva esperienza professionale e additare ulteriori possibili soluzioni delle controverse questioni connesse con la riforma. Il risultato dell'implicito appello, ai fini di un più approfondito studio del problema, fu superiore ad ogni aspettativa, per il fervore di studi, di ordine critico e costruttivo, suscitato dal problema stesso.

Il progetto diede, però, luogo a critiche considerevoli, sia per quel che concerne la imposizione di principio del prescelto sistema, sia per le concrete possibilità di attuazione di esso. Oltre, infatti, alla discutibile interpretazione delle norme costituzionali (del che si dirà appresso) ed alla inopportunità, per ragioni tecnico procedurali, di affidare al magistrato ordinario anche la cognizione delle innumerevoli questioni di semplice estimazione, fu, tra l'altro, osservato che il progettato sistema avrebbe in pratica importato inevitabilmente procedure lunghe e costose, e non quindi consone alla particolare materia, ed avrebbe, altresì, richiesto un aumento degli organici della Magistratura ordinaria, del tutto sproporzionato alle attuali possibilità di bilancio.

La importanza di tali critiche e la conseguente necessità di seguire una via diversa indussero l'Amministrazione a sottoporre tutto il materiale raccolto all'esame di una seconda commissione di studio. Detta Commissione, interpretando in senso diverso dalla prima Commissione le disposizioni costituzionali in

materia di giurisdizioni speciali, ha ritenuto che, secondo la Costituzione, è vietata bensì la istituzione di nuovi organi speciali di giurisdizione, ma è, peraltro, consentita la conservazione di quelli preesistenti, salvo la ottemperanza al precetto programmatico, contenuto nella VI disposizione transitoria di opportunamente revisionarli « nel senso generico di riordinamento tecnico ». Sulla base di tale presupposto, essa ha formulato un nuovo schema, nel quale la tutela giurisdizionale per le controversie tributarie è affidata, in 1° e 2° grado, rispettivamente, a commissioni distrettuali e provinciali, e, tranne che per le questioni di semplice estimazione, in 3° grado alla Corte d'appello, con possibilità del ricorso per cassazione avverso le decisioni della Corte d'appello, ai sensi degli articoli 360 e seguenti del Codice di procedura civile alternativamente al ricorso giurisdizionale innanzi alle Commissioni di 1° e 2° grado, è prevista, per le sole questioni di diritto, una tutela amministrativa, mediante ricorso gerarchico improprio ad una Commissione tributaria centrale.

Quest'ultimo progetto, pur suscitando critiche, ha tuttavia incontrato larghi consensi per la impostazione costituzionale del problema. Quanto al contenuto una corrente di studio e di esperti ha prospettato l'opportunità di affidare tutta la materia del contenzioso tributario a Commissioni giurisdizionali speciali, salvo, beninteso, il controllo di legittimità della Cassazione, in quanto ciò risponderebbe a innegabili esigenze di ordine pratico e funzionale, nonchè alla necessità di rendere meno costosa la procedura contenziosa, nel reciproco interesse dei contribuenti e dell'Amministrazione. Con sfavore, invece, è stata accolta la limitazione della tutela amministrativa, davanti alla Commissione centrale, alle sole questioni di diritto e l'alternatività di essa rispetto ai giudizi davanti alle Commissioni distrettuali e provinciali si è infatti rilevato che, con il congegnato sistema, il ricorso alla Commissione centrale, data la sua efficacia preclusiva anche per le questioni di merito, rispetto al giudizio delle Commissioni giurisdizionali, non sarebbe ovviamente prescelto nei numerosi casi, in cui alle questioni di puro diritto si accompagnano quelle

di merito; di guisa che si verrebbe a vuotare di contenuto pratico la competenza della Commissione centrale. È stato infine rilevato che, con la prevista soppressione della Commissione centrale, quale organo giurisdizionale, e con la istituzione di una terza istanza innanzi alla Corte d'appello sia pure limitata alle questioni di diritto e di estimazione complessa, si verrebbe a gravare enormemente il lavoro di detto organo della Magistratura ordinaria, cui verrebbe necessariamente ad affluire la quasi totalità delle controversie che attualmente trovano definizione davanti alla Commissione centrale: ciò implicherebbe lungaggine e costo dei giudizi, restando, così frustrato uno dei principali scopi ai quali dovrebbe tendere la riforma.

Le critiche rivolte ai suesposti progetti e i pareri e i voti espressi da parte di magistrati e di studiosi, di esperti e di tecnici e dalle categorie interessate, nonchè gli studi rivolti dai competenti organi dell'Amministrazione, hanno indotto a rinunciare all'idea di affidare la cognizione delle controversie tributarie a sezioni specializzate della Magistratura ordinaria, secondo quanto previsto dal primo progetto, per orientare la riforma verso un sistema che, sulle linee del secondo progetto, soddisfi alle fondamentali esigenze della riforma del contenzioso tributario — ed in particolare a quella di eliminare ogni possibile interferenza dell'Amministrazione nella risoluzione delle controversie — senza per altro sconvolgere *ab imis* il vigente sistema, pur opportunamente adeguandolo alle suesposte esigenze.

La prospettata riforma non si è potuta attuare entro il termine (31 dicembre 1952) stabilito dalla VI disposizione transitoria della Costituzione; da quanto sopra esposto appare però chiaro come il ritardo non sia da imputarsi a scarsa sollecitudine dell'Amministrazione, che tempestivamente ha posto il problema allo studio, ma alle intrinseche difficoltà, che sia sotto il profilo giuridico costituzionale sia sotto quello delle esigenze pratiche, sono sorte numerose e gravi, nel corso dei pregevoli ed accurati lavori preparatori.

D'altronde è da notare che tale ritardo non è di pregiudizio al funzionamento dei vigenti organi di giurisdizione tributaria, i quali

potranno permanere finchè non ne sarà attuata la revisione, stante il carattere ordinario del termine di cui alla detta disposizione transitoria.

Al riguardo basterà ricordare il concorde indirizzo giurisprudenziale della Corte di cassazione, la quale occupandosi del termine fissato dal secondo comma della stessa disposizione VI della Costituzione per il riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111 della Costituzione — termine avente gli stessi caratteri di quello fissato nel primo comma della disposizione medesima — ha più volte (vedi tra le altre Cassazione penale, sezione unica 9 aprile 1949, ric. Spagnoli; 3 giugno 1950, ric. Conserve; 6 maggio 1950, ric. Cirillo; 13 maggio 1950, ric. Putzu; 1° luglio 1950, ric. Carlucci; 27 ottobre 1951, ric. Pepe) confermato la natura ordinaria di tale termine, ritenendo, di conseguenza, che il Tribunale supremo militare continua ad esercitare la sua funzione di controllo sulla esatta applicazione di norme giuridiche da parte dei tribunali militari territoriali anche se ormai è scaduto l'anno fissato per il riordinamento del tribunale stesso.

Non si pone quindi alcun ragionevole dubbio sulla possibilità di procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione, anche dopo la scadenza del termine anzidetto, nè sulla possibilità che detti organi continuino a funzionare oltre lo stesso termine. Appare però necessario risolvere la questione pregiudiziale se — rispetto alle norme della Costituzione — sia consentito mantenere in via permanente, per la risoluzione delle controversie in materia tributaria, organi giurisdizionali speciali, ovvero se tale risoluzione debba essere deferita esclusivamente all'autorità giudiziaria ordinaria o a sezioni specializzate della medesima.

È poichè per le ragioni anzidette sembra imprescindibile attuare la riforma del contenzioso tributario nel senso di conservare gli attuali organi speciali di giurisdizione, opportunamente riordinati, l'anzidetta questione pregiudiziale — importando essa una innovazione alle vigenti norme costituzionali, secondo che alcuni opinano, ovvero una interpretazione esplicativa delle medesime, secondo l'av-

viso di altri — non può che essere risolta se non con una legge costituzionale, la quale esplicitamente riconosca la possibilità di affidare la risoluzione delle controversie tributarie anche ad organi speciali di giurisdizione.

A soddisfare a tale esigenza è stato predisposto, con il concerto del Ministero di grazia e giustizia — che pienamente consente sulle suesposte necessità circa l'indirizzo da dare

alla riforma in parola — l'unito disegno di legge costituzionale, con il quale si stabilisce, appunto, che la soluzione delle controversie tributarie può essere affidata, con legge ordinaria ad organi speciali di giurisdizione, fermo restando il disposto dell'articolo 111 della Costituzione, in guisa da fare salva in ogni caso la possibilità di ricorrere alla Suprema Corte di cassazione, per violazione di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

La soluzione delle controversie tributarie può con legge ordinaria essere affidata ad organi speciali di giurisdizione tributaria, fermo il disposto del secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione.