

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2312

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PIZZO, CASOLI, FRANZA e FERRARA Pietro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 GIUGNO 1990

Norme sulla istituzione del ruolo dei magistrati tributari
e loro stato giuridico

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La riforma del contenzioso tributario, attuata per esigenze di ordine costituzionale come revisione della precedente normativa, se da un lato ha reso più razionale il processo tributario, avvicinandolo a quello ordinario con tutte le garanzie di autonomia e di indipendenza ai fini dell'imparziale applicazione della legge, è però mancata sul piano della funzionalità, avendo dato vita ad organi che non sono in grado di adempiere alla funzione per cui sono stati istituiti.

Spesso le persone designate mancano della specifica competenza tecnico-giuridica che ogni membro di commissione dovrebbe possedere per l'adempimento della funzione giurisdizionale, tenuto conto

che, a differenza dei giudici popolari, essi devono essere in grado di svolgere in udienza una corretta relazione dei fatti dedotti in causa e di redigere, successivamente, la decisione. Inoltre, la maggior parte dei componenti hanno impegni professionali di lavoro, per cui sono poco disponibili per l'assolvimento dell'incarico. Risulta, infatti, che sono molti i membri che non partecipano con assiduità alle sedute o non vi partecipano affatto, a ciò probabilmente indotti anche dalla mortificante ed insignificante entità del compenso percepito.

Non si comprende perchè lo Stato, che pure ha creato organi di giurisdizione speciale ad alto livello come il Consiglio di

Stato, la Corte dei conti, e da ultimo i Tribunali amministrativi regionali, ha invece dato vita, per una delle funzioni più delicate, quale appunto la giustizia tributaria, ad organi non altrettanto qualificati e, come si è visto, niente affatto funzionali, vanificando l'azione di accertamento. Il danno che ne deriva all'Erario può farsi ascendere a migliaia di miliardi.

Il problema non è più procrastinabile, costituendo la giustizia fiscale lo strumento più completo ed incisivo della lotta alle evasioni, perchè solo con decisioni sollecite e tempestive si esalta e si completa l'azione accertatrice, si scoraggia il ricorso defattigatorio, si consegue la rapida e progressiva realizzazione del credito erariale.

Oggi, si impone l'intervento immediato del legislatore con la procedura d'urgenza.

2. La realizzazione della giustizia tributaria, seppure impossibile su un piano effettivo, va dunque ricercata e perseguita con tutti gli strumenti idonei.

È in gioco l'attendibilità di un intero sistema politico, e solo la continua ricerca dell'adeguamento di un sistema tributario al principio costituzionale della contribuzione alle spese pubbliche in ragione delle proprie capacità contributive garantisce l'accettabilità sociale di un moderno sistema impositivo.

Di tale realtà dobbiamo prendere atto, ed è nostro compito affrontare definitivamente un problema di così vasta portata sociale approntando una soluzione legislativa che allinei il nostro sistema a quello dei paesi più avanzati e crei una «magistratura tributaria», organo snello, funzionale, efficiente.

Del resto tutti gli organi di giurisdizione speciale, eccetto le commissioni, hanno un organico di magistrati.

In altri termini occorre, finalmente, dare attuazione agli indirizzi forniti dal Parlamento in occasione della discussione della legge di delega 9 ottobre 1971, n. 825, allorquando venne affermato che la soluzione relativa al contenzioso tributario doveva ritenersi «provvisoria» e che, entro termini ragionevoli, bisognava adottare una soluzione «definitiva».

La stessa commissione parlamentare, nell'esprimere il proprio parere sullo schema di decreto delegato, pensò che occorreva un successivo provvedimento ai sensi del secondo comma dell'articolo 17 della legge di delega 9 ottobre 1971, n. 825. Ed indicò, come soluzione, la creazione di una vera e propria magistratura tributaria con l'istituzione di un ruolo speciale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. Tale istituendo ruolo di magistrati potrebbe finalmente realizzare in sé le caratteristiche richieste dalla Costituzione ad ogni organo giudicante.

L'imparzialità e l'indipendenza, ad esempio, attualmente non sono garantite in modo soddisfacente.

La stessa caratteristica di «idoneità», richiesta agli estranei alla magistratura quali giudici speciali, con l'articolo 102 della Costituzione, non è presente tra i requisiti richiesti dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, per i componenti le commissioni tributarie.

La professionalità del giudice, poi, è il risultato di una ultrasecolare esperienza che si basa sulla necessità che il giudice dedichi interamente la sua preparazione ed esperienza al servizio della giustizia.

Il complesso della normativa tributaria ha raggiunto natura e dimensioni tali, assolutamente non inferiori agli altri rami del diritto, da richiedere - in chi è chiamato ad applicarla - una profonda conoscenza della materia.

I rapporti, poi, di interdipendenza fra gli organi del contenzioso e l'Amministrazione finanziaria sono tuttora esistenti, ed ancora numerose sono le possibilità di quest'ultima di incidere sull'attività delle commissioni.

4. L'istituendo ruolo organico, lasciando invariato il numero delle commissioni, comporterebbe una sensibile riduzione del numero delle sezioni ed una contestuale riduzione dei componenti.

Già nel 1983 i componenti delle Commissioni tributarie ammontavano ad un totale di 8.341 unità, così ripartiti:

commissione tributaria centrale, 169 membri (24 sezioni);

commissioni di secondo grado, 2.898 membri (483 sezioni);

commissione di primo grado, 5.274 membri (879 sezioni).

Il ruolo organico dei magistrati tributari addetti alle commissioni, sarebbe, invece, composto da sole 2.673 unità con un numero di componenti, quindi, di gran lunga inferiore.

L'istituendo ruolo, composto da magistrati veri e propri a tempo pieno, con un ridotto onere finanziario, risolverebbe così una lunga serie di problemi, dando risposta ad una sentita esigenza sociale.

Ovviamente, come per tutti gli organi giurisdizionali ordinari e speciali, l'acces-

so alla carriera di magistrato sarà consentito unicamente mediante concorso ai quali potranno partecipare esclusivamente persone in possesso di particolari requisiti.

Ai giudici tributari, così funzionanti, dovranno essere affiancati organi ausiliari parimenti efficienti.

Le attuali segreterie delle commissioni vanno anch'esse ristrutturate, dotandole di un proprio organico, come per le cancellerie giudiziarie, con personale selezionato, fornito di mezzi idonei per un regolare funzionamento in autonomia di gestione.

Onorevoli colleghi, il *deficit* pubblico è in continuo aumento e questo dipende anche dalla imperfetta regolamentazione del contenzioso tributario. È un altro motivo per chiedere fiduciosi il vostro consenso, come manifestazione di una precisa volontà politica.

DISEGNO DI LEGGE**CAPO I.****RUOLO ORGANICO
DEI MAGISTRATI TRIBUTARI****Art. 1.**

1. È istituito il ruolo organico dei magistrati tributari addetti alle commissioni tributarie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, con la dotazione, indicata nella tabella A, allegata alla presente legge.

2. Il numero delle sezioni delle commissioni tributarie è fissato secondo la tabella B, allegata alla presente legge.

Art. 2.

1. La commissione tributaria centrale è composta dal presidente, dai presidenti di sezione e dai consiglieri secondo la tabella A di cui al comma 1 dell'articolo 1.

2. Ciascuna sezione della commissione tributaria centrale è composta da un presidente titolare, da un presidente aggiunto e da quattro consiglieri.

3. Le sezioni deliberano con l'intervento del presidente e di quattro componenti.

4. I presidenti delle sezioni determinano, all'inizio di ogni anno, il calendario delle udienze sulla base dei criteri fissati dal consiglio di presidenza.

5. Ove manchi in una sezione il numero dei consiglieri necessario per deliberare, il presidente della commissione provvede alla supplenza con consiglieri appartenenti ad altre sezioni.

Art. 3.

1. Il presidente della commissione tributaria centrale è nominato con decreto del

Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro delle finanze ed è scelto tra i presidenti di Sezione della commissione centrale con almeno dieci anni di servizio presso le commissioni tributarie.

2. In fase di prima attuazione della presente legge, il presidente della commissione tributaria centrale è scelto tra i magistrati della Corte di cassazione con la qualifica non inferiore a presidente di sezione.

3. I presidenti e i componenti le sezioni della commissione tributaria centrale saranno nominati seguendo l'ordine del ruolo dei consiglieri di cui alla tabella A allegata alla presente legge.

Art. 4.

1. Le commissioni tributarie di secondo grado sono composte dal presidente, dai presidenti di sezione e dai consiglieri.

2. Ciascuna sezione delle commissioni tributarie di secondo grado è composta da quattro magistrati tributari e delibera con l'intervento del presidente e di due consiglieri.

3. La ripartizione delle sezioni tra le varie commissioni di secondo grado viene effettuata con decreto del Presidente della Repubblica.

4. Nelle commissioni tributarie di secondo grado, divise in sezioni, il presidente della commissione presiede la prima sezione.

5. Il presidente della commissione tributaria di secondo grado, all'inizio di ogni trimestre, stabilisce il calendario delle udienze.

6. Lo stesso presidente, all'inizio di ogni anno, stabilisce la composizione di ciascuna sezione in base ai criteri fissati dal consiglio di presidenza per assicurare l'avvicendamento dei magistrati tra le diverse sezioni.

7. Il presidente di ciascuna sezione, all'inizio di ogni trimestre, stabilisce il calendario delle udienze.

8. Il presidente di ciascuna commissione di secondo grado ed i relativi presidenti di sezione vengono nominati secondo l'ordine del ruolo dei consiglieri di cui alla tabella A allegata alla presente legge. Successivamente, seguendo l'ordine dello stesso ruolo, vengono nominati i consiglieri componenti le commissioni tributarie di secondo grado.

9. In caso di assenza o impedimento, o vacanza temporanea, del presidente della commissione o della sezione, le funzioni di presidente saranno esercitate dal magistrato più anziano.

Art. 5.

1. Le commissioni tributarie di primo grado sono composte dal presidente, da presidenti di sezione e da magistrati.

2. Ciascuna sezione delle commissioni tributarie di primo grado è composta da quattro magistrati e delibera con l'intervento del presidente e di due magistrati.

3. La determinazione del numero delle sezioni, nell'ambito dei vari gradi di giurisdizione, viene effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, fermo restando la dotazione complessiva di cui alla tabella B allegata alla presente legge.

4. Nelle commissioni tributarie di primo grado, divise in sezioni, il presidente della commissione presiede la prima sezione.

5. Il presidente della commissione tributaria di primo grado, all'inizio di ogni trimestre, stabilisce il calendario delle udienze.

6. Lo stesso presidente, all'inizio di ogni anno, stabilisce la composizione di ciascuna sezione in base ai criteri fissati dal consiglio di presidenza per assicurare l'avvicendamento dei magistrati fra le diverse sezioni.

7. Il presidente di ciascuna sezione all'inizio di ogni trimestre stabilisce il calendario delle udienze.

8. I presidenti di ciascuna commissione di primo grado e i relativi presidenti di sezione vengono nominati seguendo l'ordine del ruolo dei consiglieri di cui alla tabella A allegata alla presente legge.

9. I magistrati, componenti le commissioni tributarie di primo grado, vengono nominati seguendo l'ordine del ruolo dei magistrati di cui alla tabella A allegata alla presente legge.

10. In caso di assenza o impedimento, o vacanza temporanea, del presidente della commissione o della sezione, le funzioni di presidente sono esercitate dal magistrato più anziano.

CAPO II.

CONSIGLIO DI PRESIDENZA

Art. 6.

1. È istituito il Consiglio di presidenza delle commissioni tributarie, composto:

a) dal presidente della commissione tributaria centrale;

b) da due presidenti di commissione tributaria di secondo grado;

c) da due presidenti di commissione tributaria di primo grado;

d) da due consiglieri (magistrati tributari di secondo grado);

e) da due magistrati (magistrati tributari di primo grado).

2. All'elezione dei componenti, di cui alle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del comma 1, partecipano tutti i magistrati tributari con voto personale, segreto e diretto.

3. Svolge le mansioni di segretario un direttore di segreteria di commissione tributaria con almeno dieci anni di servizio presso la commissione.

4. Il Consiglio di presidenza è costituito con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

5. Al Consiglio di presidenza spetta formulare le proposte al Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla nomina dei magistrati delle commissioni tributarie nonchè in ordine all'assegnazione ed ai trasferimenti degli stessi; cura, altresì, la compilazione e l'aggiornamento del ruolo

secondo il disposto degli articoli 1 e 9 della presente legge e lo svolgimento dei concorsi di cui all'articolo 8.

6. Il Consiglio di presidenza fissa i criteri di massima per la fissazione del calendario delle udienze e per la ripartizione dei ricorsi tra le varie sezioni delle diverse commissioni.

7. Il Consiglio di presidenza resta in carica tre anni ed i componenti eletti non sono immediatamente confermabili.

CAPO III.

ORDINAMENTO DELLA MAGISTRATURA TRIBUTARIA

Art. 7.

1. magistrati tributari non possono essere in alcun caso chiamati ad esercitare funzioni o ad espletare compiti diversi da quelli istituzionali, salvo che siano posti fuori ruolo. Ad essi si estendono le cause di incompatibilità previste per i magistrati ordinari.

2. Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge sono estese ai magistrati tributari di cui all'articolo 1 tutte le norme concernenti lo stato giuridico ed il trattamento economico dei magistrati di corrispondente qualifica della magistratura ordinaria.

Art. 8.

1. Le nomine a magistrato tributario sono conferite a seguito di concorso per titoli ed esami al quale possono partecipare:

a) i magistrati dell'ordine giudiziario che abbiano conseguito la nomina a magistrato di tribunale, ed i magistrati amministrativi e della giustizia militare di qualifica equiparata;

b) gli avvocati dello Stato ed i procuratori dello Stato con qualifica non inferiore a sostituti procuratori;

c) i dipendenti dello Stato, muniti della laurea in giurisprudenza con la qualifica non inferiore a direttore di sezione o equiparata, con almeno cinque anni di effettivo servizio di ruolo nella carriera direttiva;

d) i professori ordinari di discipline giuridiche con almeno cinque anni di insegnamento di ruolo;

e) i dipendenti delle regioni muniti della laurea in giurisprudenza, che siano stati assunti attraverso concorsi pubblici per la carriera direttiva ed abbiano almeno cinque anni di effettivo servizio di ruolo in detta carriera;

f) i procuratori legali iscritti all'albo da cinque anni.

2. La commissione esaminatrice è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed è composta da un magistrato tributario con qualifica non inferiore a presidente di commissione tributaria di secondo grado con funzioni di presidente, da due magistrati tributari con qualifica non inferiore a consigliere, da due docenti universitari.

3. Le funzioni di segretario sono svolte da un funzionario di segreteria delle commissioni tributarie con qualifica non inferiore a direttore aggiunto di divisione o equiparata.

4. Le prove del concorso tendono ad accertare, fra l'altro, la preparazione giuridico-finanziaria dei candidati con particolare riferimento al diritto tributario.

Art. 9.

1. Le nomine a consigliere (magistrato d'appello) vengono conferite, per merito assoluto, ai magistrati che abbiano prestato otto anni di servizio presso le commissioni tributarie seguendo l'ordine del ruolo.

2. Maturata l'anzianità di cui al comma 1, le promozioni possono avere luogo anche in soprannumero, ferma restando la dotazione organica di cui alla tabella A.

3. I magistrati tributari, ad eccezione del presidente della commissione centrale che viene nominato ai sensi dell'articolo 3,

vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio di presidenza della magistratura tributaria.

CAPO IV.

PERSONALE AMMINISTRATIVO DELLA MAGISTRATURA TRIBUTARIA

Art. 10.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per l'istituzione dei ruoli organici del personale di segreteria delle commissioni tributarie, adottando gli stessi criteri vigenti per i ruoli delle cancellerie giudiziarie.

2. Sino alla data di emanazione del decreto legislativo di cui al comma 1 le segreterie delle commissioni continuano ad avvalersi del personale di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636.

CAPO V.

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 11.

1. Ai fini della copertura dei posti di cui alla tabella A, la Presidenza del Consiglio dei Ministri bandisce, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

a) un concorso per titoli ed esami a 420 posti di magistrato tributario, da suddividere per le 420 sezioni di primo grado, secondo il disposto dell'articolo 8 della presente legge;

b) due concorsi per soli titoli, di cui uno a 780 posti di magistrato tributario ed uno a 1.472 posti di consigliere (magistrato di appello), riservati ai componenti le varie commissioni tributarie, purchè forniti della laurea in giurisprudenza.

2. Ai fini di cui al comma 1, come pure per i concorsi di cui all'articolo 8, è esclusa qualsiasi equiparazione ad altri titoli di studio equipollenti prevista da altre disposizioni di legge.

3. Al concorso per magistrato possono partecipare i componenti le commissioni tributarie.

4. Al concorso di consigliere possono partecipare i componenti le commissioni tributarie con almeno cinque anni di servizio nelle commissioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636.

5. I provvedimenti di nomina, conseguenti all'espletamento dei concorsi di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1, devono essere emanati entro sessanta giorni dalla data di approvazione della graduatoria definitiva.

Art. 12.

1. Le tre commissioni giudicatrici, di cui all'articolo 11 sono nominate entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e sono composti da un presidente di sezione della Corte di cassazione, da un consigliere di Stato, da un consigliere della Corte dei conti, da due professori universitari.

2. Ai fini della formazione della graduatoria definitiva dei concorsi per titoli, di cui alla lettera *b)*, del comma 1 dell'articolo 11, sono considerati titolo di precedenza:

a) l'anzianità di servizio comunque prestato presso le commissioni tributarie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636;

b) l'aver prestato servizio nei ruoli della magistratura ordinaria, o nelle carriere direttive dello Stato;

c) l'abilitazione all'insegnamento delle materie giuridiche ed economiche, ed all'esercizio della professione di procuratore legale.

3. La determinazione dei titoli valutabili è effettuata con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanar-

si entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Le mansioni di segretario sono svolte da tre funzionari dell'amministrazione finanziaria con qualifica non inferiore a direttore di revisione.

5. Il concorso di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 11, deve essere espletato entro un anno dalla pubblicazione del relativo bando; i concorsi di cui alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 11 devono essere espletati entro sei mesi dalla pubblicazione del relativo bando.

Art. 13.

1. Tutti i membri delle commissioni, che non superano o non partecipano ai concorsi di cui all'articolo 11 e che non siano stati nominati magistrati tributari a norma della presente legge, cessano dall'incarico con l'entrata in servizio dei magistrati tributari.

2. I componenti le attuali commissioni tributarie, che non abbiano superato i concorsi previsti dall'articolo 11 e siano stati nominati magistrati tributari, possono richiedere l'applicazione del terzo comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636.

3. Ai magistrati tributari che abbiano una pregressa anzianità maturata nei ruoli della magistratura ordinaria o speciale ovvero della pubblica amministrazione, ivi comprese le regioni, ovvero l'iscrizione alla cassa pensioni avvocati, compete il ricongiungimento dei servizi ai fini pensionistici.

4. Il servizio comunque prestato dai magistrati di cui al comma 3 presso le commissioni tributarie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, è interamente valutabile per la progressione di cui all'articolo 9 della presente legge.

Art. 14.

1. Le spese per il funzionamento delle commissioni tributarie, comprese quelle relative al personale di segreteria, nonchè

quelle per i locali, il loro arredamento e la loro manutenzione gravano su apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

2. Alla ripartizione dei fondi per il funzionamento delle segreterie e dell'ufficio del massimario della commissione tributaria centrale si provvede, per ciascun anno, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base delle proposte dei presidenti delle varie commissioni.

3. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede a carico dei capitoli 6416 e 6417 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze e con riduzione dello stanziamento del capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

TABELLA A
(articolo 1, comma 1)RUOLO DEI MAGISTRATI TRIBUTARI CON L'EQUIPARAZIONE
ALLA CORRISPONDENTE QUALIFICA DELLA MAGISTRATURA
ORDINARIA

COMMISSIONE TRIBUTARIA CENTRALE

Presidente (equiparato al primo presidente della Corte di cassazione)	1
Presidenti di sezione (equiparati ai presidenti di sezione della Corte di cassazione)	12
Consiglieri (equiparati ai consiglieri della Corte di cassazione)	60

COMMISSIONI TRIBUTARIE DI SECONDO GRADO

Presidenti di commissione (equiparati al presidente della Corte di appello)	95
Presidenti di sezione (equiparati ai presidenti di sezione della Corte di appello)	155
Consiglieri (equiparati ai consiglieri di Corte di appello)	750

COMMISSIONI TRIBUTARIE DI PRIMO GRADO

Presidenti di commissione (equiparati ai presidenti di tribunale)	159
Presidenti di sezione (equiparati ai presidenti di sezione del tribunale)	241
Magistrati (equiparati ai magistrati di tribunale)	1.200
Totale ...	2.673

TABELLA B
(articolo 1, comma 2)

SEZIONI DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE

Commissione tributaria centrale	12
Commissioni tributarie di secondo grado	250
Commissioni tributarie di primo grado	400
Totale sezioni . . .	<u>662</u>