

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3230

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**D'ADDARIO, CERUTTI, CRISTONI, FERRARINI,  
PIERMARTINI, CELLINI, MAZZA**

*Presentata il 7 ottobre 1988*

Integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, per ridurre le controversie in materia di contenzioso tributario

ONOREVOLI COLLEGI! — 1. — Il numero delle controversie pendenti davanti alle commissioni tributarie è elevatissimo e ciò si deve a molteplici cause, fra le quali si individuano come principali le seguenti:

la causidicità, ormai elevata a sistema, sia dei contribuenti che degli uffici finanziari;

la convenienza, da parte dei contribuenti, di prolungare i tempi processuali svolgendo tutti i gradi di giudizio, in tal modo potendo ritardarsi il momento del pagamento integrale dei tributi dovuti, dato il sistema della riscossione provvisoria secondo il procedere dell'*iter* contenzioso;

la tendenza a non essere parte imparziale — apparente bisticcio perché la parte pubblica è chiamata ad uno sforzo di obiettività essendo portatrice di pubblici interessi — degli uffici finanziari che lasciano al giudice tributario le responsabilità decisionali che non sempre essi intendono assumere;

l'assoluta inesistenza per le parti di qualsiasi costo per l'instaurazione e la prosecuzione del processo tributario.

2. — Il processo tributario è e deve rimanere un processo gratuito, ma è necessario intervenire affinché esso non venga utilizzato come strumento per ritardare il pagamento dei tributi o per

sostenere atti impositivi privi di valide ragioni di supporto.

In ciò sta il fondamento della presente proposta di legge, che lascia inalterato il principio generale della gratuità del processo tributario ed interviene marginalmente intaccandolo soltanto in presenza di incauti accertamenti o di incauti ricorsi.

La condanna pecuniaria costituirà certamente una remora per l'attuale comportamento delle parti, costringendole alla dovuta ponderazione prima di emettere l'atto impositivo o sanzionatorio o prima di ricorrere alle commissioni tributarie di primo grado.

In altri termini, il processo tributario avrà d'ora in poi il suo costo, da devolvere alla parte vincitrice, ma soltanto nei casi in cui la sua instaurazione o la provocazione ad instaurarlo non si ricolleghino a questioni fiscali di non agevole interpretazione, ma si radichino nella pretestuosità delle istanze.

3. — Il comma 1 dell'articolo 20-bis che si propone di introdurre nel decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, con l'articolo 1 della proposta di legge in esame, definisce l'ambito dell'intervento sanzionatorio delle commissioni tributarie prendendo in considerazione, con dizione assai lata, tutti i provvedimenti che essi adottano; quindi non solo le decisioni, ma anche le ordinanze non impugnabili in merito alle istanze di sospensione cautelare del provvedimento sanzionatorio di cui all'articolo 8 della legge 10 maggio 1976, n. 249, come modificato dall'articolo 1 della legge 13 marzo 1980, n. 71.

Stabilisce, altresì, la misura minima e massima della condanna al pagamento, con una escursione assai ampia che consente la graduazione dell'intervento del giudice tributario in relazione alla specifica situazione processuale presa in esame.

Il comma 2 dell'articolo 20-bis afferma la non impugnabilità in modo autonomo del provvedimento di condanna e ciò significa che il contribuente può conte-

starlo soltanto con il ricorso in appello contro la decisione al cui contenuto esso si riconnette, sempre che tale decisione sia appellabile. Si ha il caso di decisione non impugnabile nell'ipotesi dell'ordinanza che respinge l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento sanzionatorio di cui alla legge n. 249 del 1976 prima citata.

Il comma 3 dell'articolo 20-bis stabilisce il termine per il pagamento e rinvia, per quanto riguarda le modalità di pagamento, al supporto regolatorio di apposito decreto del Ministero delle finanze.

Il comma 4 dell'articolo 20-bis fa obbligo alla segreteria della commissione tributaria la cui decisione è divenuta definitiva, di darne comunicazione, entro il termine ordinario di trenta giorni, a tutti i soggetti interessati: all'ufficio del registro o all'intendenza di finanza ovvero, in caso di condanna delle due parti del processo, ad entrambi i due uffici in quanto organi dell'amministrazione finanziaria incaricati della riscossione o dei pagamenti, nonché al contribuente.

Il comma 5 stabilisce il principio della fruttuosità delle somme dovute a titolo di condanna quando le parti, tenute al pagamento, non vi hanno provveduto nei termini di legge.

4. — L'articolo 2 reca una disposizione transitoria che consente alle parti in causa, in tutti i casi di controversie instaurate prima della data di entrata in vigore della presente legge, di evitare la pronuncia di condanna mediante l'esplicita rinuncia alla pretesa fiscale o alla contestazione contro di essa.

5. — L'articolo 3 è stato inserito per chiarire, una volta per tutte, in quale categoria debbano essere classificati i redditi che i componenti delle commissioni tributarie percepiscono per la loro attività. Classificazione che, attualmente, l'amministrazione finanziaria differenzia in ragione non del lavoro collegialmente svolto dai componenti — unico ed indistinguibile — ma delle altre attività di lavoro eventualmente svolte dai componenti come singoli, con una differenzia-

zione del trattamento tributario priva di qualsiasi razionalità e che si traduce in un trattamento fiscale differenziato di situazioni identiche. L'articolo 3, altresì, riconosce la detrazione forfettaria delle spese che i componenti delle commissioni sostengono per lo svolgimento dell'incarico (aggiornamento professionale, cancelleria, trasporti, ecc.).

La presente proposta di legge non dovrebbe comportare alcun onere finanziario aggiuntivo, essendo verosimile che le somme dovute dall'amministrazione finanziaria e quelle dovute dai ricorrenti siano globalmente di pari importo.

In dieci anni, solo per quanto riguarda l'IRPEF, i ricorsi presentati alle sole commissioni tributarie di primo grado si sono moltiplicati passando dai 26.700 del 1976 ai circa 173 mila del 1986, con un incremento del 553 per cento.

Ma il *boom* del contenzioso, presso le commissioni di merito, sembra riguardare

un po' tutto il sistema delle imposte dirette: per l'IRPEG, per esempio, sempre nel decennio 1976-1986, si è passati da circa 4.000 ricorsi a 13.526, mentre per l'ILOR da 9.855 a 46.851.

Ai circa 129 mila ricorsi decisi nel 1985 dalle commissioni tributarie di primo grado, fanno riscontro infatti poco meno di 30 mila ricorsi in secondo grado per il 1985 e poco meno di 40 mila per il 1986.

In terzo grado, e cioè alla commissione centrale tributaria, ci arriva poi un nucleo ancora più ridotto, sui 16 mila ricorsi decisi in secondo grado nel 1985, ne sono arrivati alla commissione tributaria centrale appena 4.864, molti dei quali presumibilmente relativi al 1984 e 7.404 nel 1986, una quota dei quali è però da attribuire ai ricorsi decisi in secondo grado nello stesso 1986 (vedi allegato 1 alla relazione).

ALLEGATO 1

SITUAZIONE DEI RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI DI I E II GRADO  
E LA COMMISSIONE TRIBUTARIA CENTRALE  
(Al 31 gennaio 1987)

Principali tributi	Pervenuti nel 1986	Decisi nel 1986	Pendenti a fine 1986
IRPEF . . . . .	218.592	149.602	700.289
IRPEG . . . . .	19.505	13.305	66.317
ILOR . . . . .	64.012	54.704	228.751
Ricchezza mobile . . . . .	6.815	21.276	107.938
IVA . . . . .	98.159	55.949	279.160
Registro . . . . .	173.108	130.817	594.698
INVIM . . . . .	92.808	80.005	164.193
Totale . . . . .	728.060	555.988	2.319.045

(Fonte: Ministero delle finanze).

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Dopo l'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, e successive modificazioni e integrazioni, è aggiunto il seguente:

« ART. 20-bis. — (*Provvedimenti di condanna*). — 1. La commissione tributaria di primo grado nel pronunciarsi sulla controversia può condannare la parte soccombente o entrambe le parti parzialmente soccombenti al pagamento a favore dell'altra parte di una somma di denaro da un minimo di lire 100.000 ad un massimo di lire 10.000.000, in relazione: all'esito del giudizio; all'ammontare delle imposte e delle sanzioni sulle quali si controverte ovvero, se queste ultime non consistono nel pagamento di una pena pecuniaria o di una soprattassa, alla gravità delle infrazioni; al grado di colpa della parte ricorrente o resistente; al comportamento processuale delle parti.

2. Il provvedimento di condanna non è suscettibile di autonoma impugnazione.

3. La parte condannata deve provvedere al pagamento entro sessanta giorni dalla data di comunicazione della decisione della commissione passata in giudicato. Il versamento deve essere effettuato dal contribuente all'ufficio del registro nel cui distretto ha sede la commissione tributaria che ha emesso la decisione sulla controversia in via definitiva e dall'intendenza di finanza nella cui provincia ha sede l'ufficio finanziario soccombente, secondo le modalità che saranno stabilite con decreto del Ministro delle finanze da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Al fine di cui al comma 3 la segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato in via definitiva la decisione

cui la condanna si ricollega comunica il provvedimento di condanna all'intendenza di finanza o all'ufficio del registro o ad entrambi gli uffici, nonché al contribuente entro trenta giorni dall'intervenuta definitività.

5. Sulle somme corrisposte in ritardo si applicano gli interessi nella misura del 9 per cento annuo ».

#### ART. 2.

1. La sanzione di condanna non può essere pronunciata, relativamente ai processi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, per le pretese fiscali o le contestazioni alle quali le parti rinuncino con atto da presentarsi alla segreteria della commissione di primo grado presso la quale pende il processo almeno venti giorni prima dell'udienza di discussione.

#### ART. 3.

1. All'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I compensi corrisposti ai componenti delle commissioni tributarie costituiscono redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente ai sensi dell'articolo 47, comma 1, lettera f), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e concorrono alla formazione dell'imponibile da assoggettare all'imposta sul reddito delle persone fisiche nella misura dell'85 per cento ».

#### ART. 4.

1. La presente legge alla data della sua entrata in vigore, si applica a tutti i procedimenti in corso salvo quanto disposto dall'articolo 2.