

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 277

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CRESCO, COLUCCI, LIOTTI, FERRARI MARTE

Presentata il 5 luglio 1979

Abrogazione dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, in materia di contenzioso tributario

ONOREVOLI COLLEGHI! — È noto come il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, concernente la revisione della disciplina del contenzioso tributario, all'articolo 44 ha fatto obbligo ai contribuenti di presentare, entro il 30 giugno 1974, ovvero entro sei mesi dall'insediamento delle Commissioni, l'istanza di trattazione « del ricorso o dell'impugnazione » pendente all'atto dell'entrata in vigore della normativa del nuovo contenzioso.

In difetto di tale istanza, il processo viene dichiarato estinto con ordinanza del presidente, dalla cui notificazione « decorrono i termini di decadenza o di prescrizione ».

Lo stesso articolo 44 precisa inoltre che, ancorché non sia stata effettuata la notificazione della decisione, il regime descritto non è applicabile nel caso in cui, allo scadere del termine predetto, fosse già stata depositata la decisione del ricorso e ciò anche relativamente alle cause già venute in decisione; talché, nell'ipotesi in cui la pronuncia risulti pubblicata

successivamente allo scadere del termine, essa deve considerarsi *inutiliter data*, con conseguente estinzione del processo pendente.

La portata di tale disposizione ha costituito sin dall'origine uno dei più delicati nodi problematici della riforma, dando luogo a notevoli disparità di orientamenti sia in dottrina che in giurisprudenza.

Sulla questione il professor avvocato Antonio Emanuele Granelli, in *Bollettino Tributario*, osserva autorevolmente:

« Allo stato della giurisprudenza è, invero, punto fermo e pacifico, testé recepito dal Supremo collegio (Cass., Sez. I Civ., 11 novembre 1976, n. 4155 in *Bollettino Tributario* 1977, 293) che l'ordinanza presidenziale dichiarativa dell'estinzione possa essere impugnata con ricorso alla Commissione per vizi propri, facendosi così luogo, sul punto, alla pronunzia collegiale (si cfr. tuttavia, nel senso che detta ordinanza sia impugnabile solo con ricorso per Cassazione: Comm. Trib. 1° gr. Alessandria, 25 novembre 1975, in

Bollettino Tributario 1976, 394). Parimenti si è ritenuto che, ove l'ordinanza non venga pronunziata ed il ricorso sia posto in discussione, l'estinzione debba essere dichiarata, dietro specifica eccezione dell'Amministrazione finanziaria ex articolo 307, ultimo comma, del codice di procedura civile (Comm. Trib. 1° gr. Milano, 20 dicembre 1976, in *Bollettino Tributario* 1977, 690; nonché in dottrina: VERNA, Prosecuzione del processo tributario in difetto di istanza di trattazione, ex articolo 44 decreto del Presidente della Repubblica n. 636, *Bollettino Tributario*, 1976, 897), dal collegio (Comm. Trib. 1° gr. Milano, 20 dicembre 1977, in *Bollettino Tributario*, 1977, 529).

Punto controverso è, invece, se sia consentita, contestualmente al ricorso contro l'ordinanza presidenziale, la riproposizione dei motivi e delle eccezioni, dedotti nell'originario ricorso.

Cospicua giurisprudenza di merito ed autorevole dottrina hanno ritenuto di dare al quesito soluzione affermativa, ciò argomentando vuoi in base al principio posto dall'articolo 310 del codice di procedura civile secondo cui l'estinzione del processo non estingue l'azione, vuoi dal rilievo che il termine decadenziale per la proposizione dell'originario ricorso e della originaria impugnazione verrebbe riaperto dalla notificazione dell'ordinanza, riprendendo a decorrere ai sensi del terzo comma dello stesso articolo 44 (in tal senso, si cfr. Comm. Trib. 1° gr. Urbino, 27 ottobre 1975, in *Bollettino Tributario*, 1976, 1021; Comm. Trib. 1° gr. Benevento, 19 dicembre 1975, *ibidem*, 479; Comm. Trib. 2° gr. Pavia, 23 novembre 1975, *ibidem*, 704; Comm. Trib. 1° gr. Chiavari, 22 giugno 1976, *ibidem*, 1766; Comm. Trib. 2° gr. Napoli, 31 maggio 1976, *ibidem*, 136; in dottrina: POLI, Della estinzione del processo tributario, in *Bollettino Tributario* 1974, 933; MAFFEZZONI, Istanza di fissazione dell'udienza ed estinzione del processo avanti alle Commissioni tributarie, *ivi*, 1975, 1653; SERA, L'istanza di fissazione di udienza prevista dall'articolo 44 del decreto sul contenzioso tributario, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1975, II, 317).

Secondo l'esposto indirizzo, il meccanismo procedimentale, attivato dall'articolo 44, assolverebbe ad una mera funzione di *provocatio* del contribuente ricorrente, al fine di verificare la persistenza dell'interesse a coltivare il ricorso.

Altre decisioni, sorrette da autorevole per quanto minoritaria dottrina, e condivise dallo stesso Ministero, recepirono, invece, doversi ritenere ormai irreversibilmente preclusa, per effetto del cosiddetto « principio di consumazione », la riproduzione del ricorso. (Si cfr., oltre alla circolare del Ministero delle finanze 18 giugno 1974, n. 18500 in *Boll. Trib.*; Comm. Trib. 1° gr. Benevento, 25 novembre 1975, *ivi*, 1976, 1627; Comm. Trib. 1° gr. Alessandria, 25 novembre 1975, *ibidem*, 395; Comm. Trib. 1° gr. Trani, 29 novembre 1975, *ibidem*, 319; Comm. Trib. 1° gr. Frosinone, 30 ottobre 1976, *ivi* 1977, 294; Comm. Trib. 1° gr. Tortona, 14 ottobre 1976, *ibidem*, 373; Comm. Trib. centr. 20 aprile 1977, *ibidem*, 935; Comm. Trib. 1° gr. Milano, 5 luglio 1977, *ibidem*, 1384. In dottrina: GLENDI, L'estinzione del processo tributario per mancata presentazione dell'istanza di trattazione, *ivi* 1977, II, 23).

È, appunto, nell'ambito di questo secondo più rigoristico indirizzo interpretativo, che alcuni giudici tributari di merito (ad esempio: Comm. Trib. 1° gr. Salerno, 4 dicembre 1975, in *Boll. Trib.* 1976, 1458; Comm. Trib. 1° gr. Rovigo, 9 giugno 1976, *ibidem*, 1615) ritennero non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'articolo 44 per violazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Ulteriori questioni di incostituzionalità vennero poi sollevate, a prescindere dagli specifici effetti della estinzione, sotto il diverso profilo della disparità di trattamento delle parti, attesa la insussistenza di un corrispondente onere a carico dell'Ufficio, per i ricorsi da questo proposti (Cfr.: Comm. Trib. 1° gr. Pordenone, 3 ottobre 1975 in *Boll. Trib.*, 1976, 940; Comm. Trib. 1° gr. Trani, 29 novembre 1975, *cit.*; Comm. Trib. 1° gr. Ancona, 16 dicembre 1975 in *Boll. Trib.*, 1976, 862; Comm. Trib. 1° gr. Catania, 12 gennaio

1976, *ibidem*, 637; Comm. Trib. 1° gr. Milano, 22 marzo 1976, *ibidem*, 637): in tal caso, non mancò di pronunziarsi la stessa Commissione centrale (Ord. 10 novembre 1975, n. 10, in *Boll. Trib.* 1976, 319. Altra eccezione fu invece respinta per motivi di « prospettazione » con la pronunzia 10 dicembre 1975, n. 15826, in *Boll. Trib.* 1976, 793).

La Corte costituzionale, con propria sentenza del 20 aprile 1977, n. 63 (in *Boll. Trib.* 1977, 858), ha respinto, siccome infondate, le predette questioni.

Giova sottolineare, peraltro, che tale pronunzia, mentre sgombera il campo dai dubbi circa la legittimità costituzionale del sistema delineato dall'articolo 44, non pregiudica, come è stato autorevolmente sottolineato (TESAURO, *Il salvataggio di una norma-insidia: a proposito della istanza di trattazione dei ricorsi tributari*, in *Giur. Ital.*, 1977, I, 1, 1810), la problematica relativa alla sua interpretazione ed all'individuazione dei relativi effetti.

Va d'altro canto sottolineato che la predetta pronunzia se dissolve il sospetto di una specifica violazione costituzionale, non elude certamente (ed anzi sembra confermare nella sua motivazione) le gravi conseguenze che rendono inopportuna la conservazione della norma in esame, specie se interpretata nel senso più restrittivo.

Essa, infatti, con l'estendere il principio dell'impulso di parte a controversie insorte sotto la vigenza dell'opposto principio dell'impulso officioso, viene a penalizzare proprio i contribuenti più meritevoli di considerazione, ed ossia quelli che per il versare in condizioni meno ab-

bienti, non si fossero affidati a studi professionali specializzati.

Ove, poi, si tratti degli eredi del ricorrente, essi vengono a subire gli effetti pregiudizievoli dell'estinzione di un ricorso del quale ben potevano ignorare l'esistenza: né sembra che tale pregiudizio possa essere rimosso, in gran parte dei casi, per effetto della proroga semestrale di cui all'articolo 31, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica citato, posto che detta proroga riguarda esclusivamente i termini pendenti alla data della morte del *de cuius*.

La situazione appare, poi, ancor più grave, ove si ponga mente che, nella maggior parte dei casi, la pendenza della controversia alla data del 1° gennaio 1973 è imputabile all'inosservanza, da parte degli Uffici, dei termini di trasmissione dei ricorsi alle Commissioni, loro prescritti sotto l'urgenza del pregresso ordinamento.

Dagli esposti rilievi emerge, quindi, la necessità, o, quanto meno, l'opportunità di un intervento legislativo, che elimini definitivamente così grave distorsione: già sussiste del resto, in tal senso, un preciso impegno da parte del Ministro delle finanze, il quale non mancò di preannunciare, nel corso di un Convegno dell'IPSOA, iniziative intese a sanare la situazione ».

Si ritiene che, al riguardo, sia da escludere un semplice provvedimento di rimesione in termini o di proroga per la presentazione della istanza ex articolo 44, in quanto una siffatta soluzione, conservativa del sistema, porterebbe al riprodursi delle già esposte incongruenze e difficoltà.

Si propone, quindi, l'adozione di un articolo unico del seguente tenore.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

L'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, è abrogato.

Le ordinanze pronunziate prima dell'entrata in vigore della presente legge, a nor-

ma del terzo comma del predetto articolo 44, sono prive di effetto. I ricorsi proposti contro dette ordinanze, pendenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge, sono improcedibili per difetto di interesse; la cessazione della materia del contendere è pronunziata, anche di ufficio, dal presidente della commissione tributaria, o della sezione cui il ricorso risulti assegnato. Analogamente si procede nel caso in cui la controversia penda in qualsivoglia stato o grado della giurisdizione ordinaria.

L'ordinanza dichiarativa della cessazione della materia del contendere è notificata alle parti, ciascuna delle quali potrà richiedere, con ricorso al presidente che l'ha pronunziata entro trenta giorni dalla notificazione, che la causa sia posta in decisione limitatamente alle spese.

I processi dichiarati estinti con l'ordinanza di cui al terzo comma dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, sono reintegrati nella situazione di pendenza in atto alla data del 1° gennaio 1973.

Sono fatte salve le decisioni comunque pronunziate in ordine ai predetti ricorsi, ancorché non depositate nei termini di cui ai commi quarto e quinto dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636.

Le iscrizioni a ruolo e le ingiunzioni emesse in dipendenza della mancata presentazione dell'istanza di cui al primo comma dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, ovvero sulla base di decisioni pronunziate a seguito di ricorso contro l'ordinanza di cui al terzo comma del medesimo articolo, comunque impugnabili alla data di entrata in vigore della presente legge, restano prive di effetto. Gli uffici competenti provvederanno direttamente agli eventuali rimborsi, salvo il disposto dell'articolo 16, comma terzo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636.