

7 DICEMBRE 1972

ORE

« ALLA VIGILIA DELLA RIFORMA
TRIBUTARIA »

Relatore :

Avv. Franco Tavella

Presiede: Prof. Avv. Tommaso Mirabella.

Soci presenti: N. 36 (*elenco nominativo alla fine della comunicazione*).

Percentuale di presenza: 36 %.

Invitati: Antonio Lo Cascio e Marina Liotta del Rotaract Club Palermo.

Visitatore: Mr. Stanley Stevens del R. C. di Newport (isola di Wigt).

Dopo il consueto saluto ai presenti, il Presidente, Prof. Avv. Tommaso Mirabella, porge i rallegramenti suoi personali e del Club al Dott. Pippo Fiorentino, nominato recentemente Direttore Centrale del Banco di Sicilia. Indi dà comunicazione del lutto del consocio Dott. Salvatore Alotta per la perdita del cognato Guido Casabona, esprimendo sentite condoglianze.

Infine, dopo aver dato lettura di una lettera inviatagli da Peppino Trento, Presidente del R. C. di Canicattì, con la quale si annuncia che i Clubs di Nicosia, Caltanissetta ed Agrigento hanno totalitariamente deciso di sostenere la rivista del R. C. con gli abbonamenti sostenitori,

cede la parola all'Avv. Franco Tavella il quale, da competente, carico di esperienze e lucidissimo nelle sue impostazioni, potrà compiere un'opera proficua parlando della Riforma Tributaria, porgendola non come una comunicazione pesante ma come una leggera introduzione al peggio che deve venire o al meglio, se le cose si attueranno nel senso giusto.

Prima di concederGli la parola, il Presidente introduce il giovane Lo Cascio per una comunicazione di comune interesse.

Il giovane Lo Cascio così dice :

« Il 22 dicembre, alle ore 21,30, sarà rappresentata, al teatro Don Bosco, di Piazza Ranchibile, una commedia: « *La cantatrice cauta* » di Jonesco recitata interamente da giovani dilettanti. Il Rotaract si è offerto per patrocinare questa rappresentazione. La commedia è una delle migliori opere moderne. Il ricavato andrà tutto devoluto per riattivare una palestra per bambini spastici. Siete tutti invitati ».

Il Presidente ringrazia per il cortese invito e formula i migliori auguri per la riuscita della rappresentazione.

Indi a che passa la parola all'oratore del giorno, Avv. Franco Tavella.

(Comunicazione del Consocio, Avv. Franco Tavella, alla riunione del 7 dicembre 1972).

Io Vi chiedo scusa della trappola involontaria, perché se fosse stato noto che oggi, a chiusura di un convivio piacevole, ci potesse essere qualcosa di tanto indigesto come una pseudo lezione di procedura in materia tributaria, io penso che un buon 50 % dei presenti si sarebbe astenuto.

Comunque è una trappola alla quale io non ho partecipato, tutto merito del Presidente.

Perché la riforma tributaria?

Ricorderete che qualche tempo fa io ebbi l'onore di esporVi le grandi linee di tale riforma ed anche in quell'occasione si fece qualche accenno all'aspetto processuale. Quindi era una necessità, una esigenza veramente sentita, quella di cercare di snellire il caos della legislazione in materia processuale tributaria, perché ogni legge che era venuta, aveva detto qualcosa per la soluzione delle controversie relative a quella determinata imposta e quindi si era creato un accumulo di istituti di vario tipo e organizzazione, a livelli diversi, con organismi diversi, che era veramente difficoltoso potere seguire, soprattutto per il contribuente il quale, purtroppo, in questo campo è portato a difendersi da sé, mentre in effetti si tratta di un campo che, per la particolare sua difficoltà, merita la presenza dello specialista.

Vi faccio appena qualche accenno di richiamo.

Nonostante la unificazione di molte di queste leggi nei decreti del 1936, che riguardavano la organizzazione delle Commissioni Tributarie continuavamo ad avere le Commissioni che si occupavano delle imposte comunali, di famiglia ecc.; poi le Commissioni tributarie per le imposte dirette e le Commissioni Tributarie per le imposte indirette; l'IGE che funzionava in un modo duplice secondo che fosse IGE in abbonamento o IGE in non abbonamento. Per le imposte indirette avevamo una Commissione di 1° grado, di 2° e poi la Commissione Centrale. Per le imposte dirette, invece, era la Commissione di 2° grado, la Commissione Provinciale, che fungeva da Commissione di 1° grado e la Commissione Centrale di 2° grado.

Possibilità, tra l'altro, di ricorrere, in alcuni casi immediatamente, — vedi caso delle imposte indirette — in altri solo dopo una decisione delle Commissioni — vedi caso delle imposte dirette — al Tribunale.

Spesso si determinava la coesistenza di due processi sul medesimo fatto. Si andava avanti dinnanzi alle Commissioni Tributarie e contemporaneamente si camminava dinanzi al Tribunale, poi alla Corte ed, eventualmente, in Cassazione, sempre per la stessa questione. Tra l'altro si poteva arrivare alla Commissione Centrale, organo supremo in materia tributaria, la quale poteva dare ragione al contribuente per poi tornare innanzi al Tribunale che con la sua sentenza poteva travolgere le decisioni delle Commissioni Tributarie.

Ho fatto degli accenni (e non è il caso che mi dilunghi su questa prima parte), per darVi effettivamente la sensazione concreta che era un « mare magnum » di cose complesse e spesso contraddittorie, che rendevano difficile al cittadino la tutela in un campo così delicato quale quello del tributo e del potersi difendere dagli errori, non diciamo dalle angherie, che possono venire da parte del fisco.

La giustificazione della riforma è, quindi, evidente.

In che cosa questa riforma, in quali punti, ha cercato di differenziarsi e dare chiarezza e ordine?

Prima di tutto: denominazione. Non avremo più le Commissioni Comunali, Distrettuali, Provinciali, ma si è voluto unificare tutto in 3 Commissioni: di 1°, di 2° grado e Centrale. Spariranno, quindi, le Commissioni Comunali, ed a questa differenziazione, che non è soltanto di denominazione, è inserita una modificazione territoriale. Anzichè le Commissioni Distrettuali, che avevano un territorio pari al distretto dell'Ufficio Distrettuale delle Imposte, adesso abbiamo una Commissione di 1° grado che ha lo stesso territorio del Tribunale e risiede nella sede del Tribunale. Quindi dove c'è un Tribunale, ci sarà anche una Commissione di 1° grado. Poi vi è la Commissione di 2° grado e ce n'è una per provincia.

La Commissione Centrale ha competenza per tutto il territorio dello Stato ed ha competenza per questioni di diritto e questioni di fatto, di valutazione complessa, ma non può più entrare nelle questioni di valutazione semplice. In queste Commissioni vengono accentrate, quindi, tutte le controversie che riguardano i tributi. Le Commissioni di 1° grado, come la Commissione di 2° grado, potranno avere una o più sezioni.

Pensate, però, che fino ad oggi c'era la Commissione Censuaria, per es., che aveva, sì, un compito che poteva creare altre confusioni, perché era una Commissione distaccata, però era una Commissione di tecnici i quali si occupava della classazione dei terreni, dell'estimo, etc.

Questa, come pure la Commissione Provinciale di Diritto e la Commissione che si occupava soltanto di valutazione, sarà assorbita dalle Commissioni di 1° grado. Non so esattamente, perché la legge non lo dice, come saranno formate queste nuove Commissioni, perché in ogni Commissione sia possibile decidere qualunque tipo di controversia che alla Commissione affluisce.

Un punto fondamentale è il modo come saranno fatte le nomine dei componenti. Ricorderete che una volta, parlando di queste faccende, io misi in evidenza un contrasto insanabile che si era creato fra la Cassazione e la Corte Costituzionale; contrasto sulla natura delle Commissioni.

Mentre la Corte Costituzionale, che in un primo tempo aveva lasciato correre confermando che si trattava di Commissioni con poteri giurisdizionali, ad un certo punto disse: «No, queste Commissioni, così come sono, non possono essere che organi a carattere amministrativo» (il che comportava che dinanzi alla Commissione Tributaria non si potevano più fare questioni di costituzionalità), la Corte di Cassazione, invece, si era impuntata nella sua presa di posizione, nella sua giurisprudenza, ormai ventennale, confermando che le Commissioni avessero natura giurisdizionale.

Ed allora lo stimolo a modificare il sistema delle nomine è nato proprio da ciò: cercare di far sì che queste Commissioni riacquistassero quella indipendenza, nel modo previsto dalla Costituzione, soprattutto indipendenza dall'Amministrazione Finanziaria che, sotto un certo profilo, era parte nel processo ma, nello stesso tempo, era quella che, o volere o volare, poteva dominare in qualche modo il giudizio.

Dominare come? Attraverso le nomine dei componenti delle Commissioni, che, per altro, essendo rinnovabili di quadriennio in quadriennio, potevano anche vedere la mancata riconferma. Quindi poteva anche sorgere, (ma non sorgeva, ormai proprio di questo la Cassazione dava atto, che le Commissioni avevano assunto un carattere e una attività veramente indipendenti, tanto da poterle considerare organi giurisdizionali); che si esercitasse una coazione morale, sia pure indiretta, attraverso quest'arma del: «lo non ti nomino se tu prendi un atteggiamento eccessivamente liberale o addirittura contrario agli atteggiamenti del fisco e troppo favorevole agli interessi del contribuente». Tutto questo si è voluto superare proprio per andare incontro a tutte quelle esigenze evidenziate dalla Corte Costituzionale; e questo è un punto importante della riforma.

Le nomine saranno, sì, fatte dal Ministro delle Finanze, ma su proposta del Presidente del Tribunale per le Commissioni di 1° grado, del Presidente della Corte di Appello per la Commissione di 2° grado e su proposta della Cassazione per la Commissione Centrale. Queste proposte sono vincolanti, cioè il Ministro è vero che nomina, ma non si può discostare dalla proposta. Potremmo dire che, salvo l'aspetto formale, sostanzialmente, è la Magistratura che nomina questi componenti.

Un altro punto importante è che le Commissioni (per quella di 1° grado almeno la 1ª Sezione), devono essere presiedute necessariamente da un Magistrato. Questo tende, quindi, alla qualificazione particolare. Lo stesso criterio viene usato per il vicepresidente della Commissione e delle sezioni, mentre gli altri componenti vengono nominati dal Presidente del Tribunale, però su proposta, parte dell'Amministrazione Finanziaria e parte dai Comuni. Ma il Presidente può anche chiedere elenchi di nomi alle Camere di Commercio, agli organi professionali, ingegneri, avvocati. Quindi il Presidente ha un'ampia discrezionalità e un'ampia facoltà nella formazione di queste Commissioni.

Altra modifica importante è la questione dei termini.

Era uno degli aspetti cruciali; certe volte bisognava ricorrere entro un mese, certe volte entro tre mesi, altre volte entro sei mesi. Adesso anche in questo abbiamo una semplificazione: cioè il termine è unificato in 60 giorni.

C'è un aspetto che a me, Avvocato dello Stato, tocca personalmente ed in modo favorevole (ognuno guarda le cose dal proprio lato). L'aspet-

to è la riduzione dell'attività giurisdizionale in questo campo, perché, come ho accennato prima, mentre si svolgevano i giudizi dinanzi agli Organi Amministrativi, era possibile iniziare contemporaneamente, o subito dopo, ricominciando da zero innanzi al Giudice Ordinario. Adesso, invece, si può ricorrere al giudice ordinario, ma soltanto dopo che siano decorsi i termini per l'eventuale impugnazione dinanzi alla Commissione Centrale della decisione di 2° grado. Quindi, si va dinanzi al giudice ordinario e in questo caso non dinanzi al Tribunale, ma direttamente alla Corte d'Appello, che si trasforma in un vero e proprio organo d'impugnazione, che si sovrappone cioè alle Commissioni; mentre prima, per giustificare questo stranissimo fenomeno del contemporaneo scorrere su due binari, si era arrivati ad affermare che erano giudizi assolutamente indipendenti.

Il giudice ordinario non esercitava un controllo, nè il giudice di appello rispettava le decisioni delle Commissioni, e, pertanto, l'importante è portare dinanzi al giudice ordinario la questione di diritto, ignorando quello che è stato fatto dinanzi alle Commissioni. In sostanza, si può ricominciare daccapo. La Corte d'Appello è veramente, adesso, organo di appello nei confronti delle decisioni di 2° grado.

La legge entrerà in vigore il 1° gennaio; però, sul piano vivo, queste Commissioni funzioneranno quando saranno fatte tutte le nomine, quindi nella legge si è fissato un termine ottimale finale del 31 dicembre del '73.

Sarà circa un anno, entro il quale i Presidenti dei Tribunali e delle Corti dovranno fare le nomine, e far sì che le Commissioni, comincino a funzionare in Italia, tutte nella stessa data. Quindi probabilmente il termine sarà spostato più in là possibile, affinché poi, con un unico decreto del Capo dello Stato, si dia l'avvio a questo nuovo funzionamento. La legge contiene norme transitorie per cui i nuovi ricorsi contro le nuove imposte, che entreranno in vigore il 1° gennaio, saranno accantonati e poi avviati alle singole Commissioni quando funzioneranno.

C'è una norma importantissima sulla quale richiamo la vostra attenzione perché io da una parte vi chiedo scusa del tecnicismo pesante e noioso di queste notizie, però non c'è dubbio che, pur non parlando ad un pubblico tutto fatto di specialisti della materia, non è men vero che questa materia ha toccato e tocca tutti, e tutti si sono interessati, in qualche modo, di sapere come si devono «quartiere», per dirla alla nostrana.

Quindi il punto della riforma che sto per annunziarVi è veramente importante.

Quando inizieranno a funzionare le Commissioni, da quella data ci sono 6 mesi di tempo per fare l'istanza di fissazione d'udienza.

E' un po' quello che si fa in atto dinanzi ai giudici amministrativi.

Quando si fa un ricorso dinanzi al Consiglio di Stato, non per il fatto che è stato presentato e depositato in Cancelleria il ricorso, si è sicuri che un certo giorno quel ricorso sarà chiamato, è necessario che sia, quando crede la parte, fatta un'istanza particolare, detta di fissazione del dibattimento. Se questa istanza non viene presentata entro un certo termine previsto dalle leggi sul contenzioso amministrativo, questi ricorsi si perimono. Qualche cosa del genere, sia pure in forma transitoria, è stata introdotta in questa legge. Chi non presentasse entro 6 mesi, da quando inizieranno a funzionare le Commissioni, la sua brava istanza per la fissazione d'udienza, vedrà, senza accorgersene, perimere, estinguere il pro-

prio ricorso e quindi da quel momento non ci sarà più termine per ulteriori impugnative, nè altro; e quindi l'ufficio si troverà nella possibilità di iniziare tutte le attività che sono proprie dell'ufficio finanziario per la riscossione dei tributi, nelle stesse identiche condizioni in cui si trovavano quando fu fatto il reclamo. Ecco perché è una norma molto importante, perché io penso (e direi temo), che i più sprovveduti, i meno abbienti, nel senso che hanno meno contatto con persone che di questo si interessano, incorreranno molto facilmente in questa lama destinata, purtroppo, a ridurre la massa della materia dinanzi alle nuove Commissioni.

Questa è quella che è stata definita diabolica riforma, che io non mi sento di qualificare tale, proprio perché, se diabolico era il caos che tentava di dirimere, in qualche modo una chiarezza, un indirizzo nuovo, per lo meno la buona volontà di darlo, c'è stata. Però c'è un aspetto veramente peculiare.

Avevo accennato al contrasto: Corte Costituzionale-Cassazione. La Corte Costituzionale nei giudizi di costituzionalità, può dire: « Questa legge è in contrasto con le norme della Costituzione e quindi io la dichiaro incostituzionale ».

Però la Corte Costituzionale non può sopprimere degli istituti vigenti, che pure siano in contrasto con la Costituzione; e questi istituti vigenti c'erano in Italia, molti via via sono scomparsi e, tra l'altro, si era detto delle Commissioni.

Perché il principio è quello dell'art. 102: non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; possono soltanto istituirsi, presso gli organi giudiziari, Sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla Magistratura.

Poi vi è una norma transitoria: entro 5 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si procede alla revisione degli Organi Speciali di giurisdizione attualmente esistenti. E' ormai cosa pacifica che questo termine dei 5 anni è soltanto ordinatorio, ma non è perentorio; tanto che il legislatore non se ne è mai occupato. Ma deve, ove metta mano a queste cose, tener conto delle norme che la Costituzione porta. E cioè, queste Commissioni, ora riordinate, ora che costituiscono giudici di 1° e di 2° grado, non c'è dubbio che adesso non potranno non essere qualificate Commissioni a carattere giurisdizionali. Ma allora, se sono giurisdizionali, se si dovesse ritenere, in contrasto con un tentativo furbesco che è nelle prime norme (le Commissioni di cui alla legge del 1936 sono riorganizzate), è un modo di dire che sono riorganizzate, ma, in effetti, è un qualcosa di nuovo rispetto al principio costituzionale, cioè si creano oggi quegli organi specializzati per trattare una certa materia che non avrebbero invece dovuto essere creati. Si può dire che oggi il legislatore poteva fare delle Sezioni speciali dei Tribunali, integrando il Magistrato con cittadini, per creare queste sezioni particolari, ma avere ristrutturato le Commissioni in modo da dare quella giurisdizionalità che secondo la Corte Costituzionale non avevano, può fare sorgere il dubbio che questa legge possa essere da qualcuno portata dinanzi alla Corte Costituzionale perché valuti questo aspetto.

Io Vi chiedo ancora scusa perché mi rendo conto che posso averVi annoiato, però qualche aspetto può esserVi stato utile, perché, ed è un piacere, tutti siete contribuenti. Grazie.

Il Presidente ringrazia sentitamente il Past President, Avv. Franco Tavella per la brillante e serena esposizione e, poichè non vi sono interventi, la seduta viene sciolta. (*)

Abrignani, Ascione, Avola, Azzarello, Barbagallo Sangiorgi, Bellotti, Benfratello, Borsellino, Buffa, Capuano, Catalano, Dagnino, Di Giovanni C., Dragotta, Fazio, Fiorentino G. J., Giuffrè M., Graziano, Gullo A., Loffredo, Masticchi, Melisenda, Miccichè, Mirabella G., Mirabella T., Pasqualino Arcangelo, Pavone Macaluso, Piscitello, Ramdor, Rubino, Ruggieri, Sergio, Tagliavia, Tavella, Vicari.

(*) Il testo della superiore comunicazione non è stato rivisto dall'amico Tavella, al quale chiediamo venia se, per esigenze di tempo, lo passiamo alla stampa, così come tratto dalla registrazione. Ci ripromettiamo, però, di pubblicare al più presto una trattazione più completa della materia, giusta promessa fattaci dall'oratore (Nota del D.).