CAMERA DEI DEPUTATI N. 1942-A-bis

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

COMPOSTA DEI DEPUTATI

Tesauro, *presidente;* **Fumagalli e Assennato,** *vicepresidenti;* **Barresi e Ferri,** *segretari;* **Agrimi, Amatucci, Amendola Pietro, Angioy, Basile Guido, Berlinguer, Berry, Biasutti, Bonino, Breganze, Buzzelli, Caiiero, Carcaterra, Chiaramello, Coggiola, Concetti, De' Cocci, De Francesco, Dosi, Faletra, Gianquinto, Li Causi, Lucifero, Luzzatti, Martinelli, Merizzi, Musolino, Perlingieri, Roberti, Rocchetti, Ronza, Rosati, Rosini, Schiratti, Silvestri, Targetti, Tosato, Troisi, Zerbi**

Martuscelli, *relatore di minoranza*

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(SEGNI)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE

(ANDREOTTI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(MORO)

nella seduta del 13 dicembre 1955

Facoltà di istituire, con legge ordinaria, giudici speciali in materia tributaria

Presentata alla Presidenza il 28 gennaio 1957

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — A nome della minoranza del Comitato speciale, che ebbe a manifestare il suo netto dissenso circa la facoltà di consentire l'istituzione di giudici speciali in materia tributaria con legge ordinaria, ed anche, oserei dire, dei numerosi altri colleghi commissari che espressero gravi perplessità in ordine a tale disegno di revisione costituzionale, è opportuno sottolineare la gravità della proposta e le conseguenze negative di una legge del genere per il progresso dell'ordinamento giuridico in generale e delle garanzie del cittadino.

Un decennio è trascorso, e la decisa volontà del legislatore costituente, chiaramente emergente dai lavori preparatori, non solo non è stata attuata quanto alla soppressione dei giudici speciali predisposta con le norme

degli articoli 102, 103 e VI transitoria, ma viene addirittura rinnegata, così come appare da questo disegno di legge, nella sua più alta affermazione riguardante il principio generale dell'unità di giurisdizione.

L'articolo 95 del progetto, venuto in discussione all'Assemblea Costituente nella seduta del 21 novembre 1947, sollevò difatti una vasta ondata di generale consenso e una serie di osservazioni ed emendamenti tutti tendenti in sostanza a migliorarne la portata in direzione di tale superiore principio generale. Esso era così formulato: « La funzione giurisdizionale in materia civile e penale è attribuita ai magistrati ordinari, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti spetta la giurisdizione nella materia e nei limiti stabiliti dalla legge. Presso gli organi giudiziari ordinari possono istituirsi, per determinate materie, sezioni specializzate con la partecipazione anche di cittadini esperti, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario. Le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle sulla magistratura del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono stabilite con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere. Non possono essere istituiti giudici speciali se non per legge approvata nel modo sopra indicato. In nessun caso possono essere istituiti giudici speciali in materia penale. I tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra ». Su tale testo ebbe luogo il dibattito e furono svolti numerosi emendamenti, fra cui quelli degli onorevoli Merlin, Caccuri e Mastino, tendenti a stabilire il divieto assoluto della istituzione di giudici speciali o straordinari in qualsiasi materia. Il più importante, per la formazione definitiva del testo, fu però l'emendamento sottoscritto dagli onorevoli Conti, Reale, Bettiol, Perassi e Fabbri, del seguente tenore: « La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura. Il Consiglio di Stato e gli organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela, nei confronti della pubblica Amministrazione, degli interessi legittimi, ed anche per la tutela dei diritti soggettivi nelle particolari materie determinate dalla legge La Corte dei conti ha giurisdizione in materia di contabilità pubblica e in altre materie specialmente indicate dalla legge »: testo che è quello sostanzialmente tradotto negli articoli 102-103 della Carta costituzionale.

Particolare interesse, per dimostrare la concorde volontà della Costituente di respingere l'istituzione di giudici speciali anche in materia tributaria, rivestono le dichiarazioni dell'onorevole Giovanni Leone a proposito del suddetto emendamento poi approvato dall'Assemblea: « Il primo e il secondo comma esprimono questo orientamento dell'Assemblea, che si è avuto in sede di Commissione, ma soprattutto in sede di discussione pubblica: cioé affermare il principio dell'unità di giurisdizione, sia in materia civile che penale; e quindi il divieto di istituzione di giudici straordinari e speciali, fatta eccezione per i due tronchi di cui parlerò a proposito del terzo e del quarto comma (*cioé del Consiglio di Stato e della Corte dei conti*, n. d. relazione), richiamando nel grande tronco della giustizia ordinaria (unità di giurisdizione) *tutte* quelle giurisdizioni speciali attualmente esistenti, che saranno configurate come sezioni specializzate... »; nonché l'illustrazione di un emendamento dell'onorevole Merlin, fatta dal proponente nella seduta dell'11 novembre 1947, per riaffermare il principio dell'unità di giurisdizione e il divieto assoluto di istituire giudici speciali: « Posso ammettere la necessità di rispettare il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, ma *nessun* altro giudice speciale o straordinario deve ammettersi. Io vi ricordo semplicemente questo: nel corso della storia di ogni popolo, la creazione del giudice speciale è stata sempre un atto di prepotenza del potere esecutivo, con cui questo potere ha cercato di giustificare almeno nelle apparenze, i suoi atti contro la libertà; ed è per questo che io prego la Camera di voler accogliere l'emendamento che io propongo e che serve a garantire ancor più le libertà fondamentali del cittadino »; e, infine, il fatto che dopo le sudette dichiarazioni, quelle analoghe dell'onorevole Rumi, e il voto sui primi commi dell'emendamento Conti, l'onorevole Adonnino ritirò un suo emendamento col quale aveva considerato giurisdizioni speciali, oltre al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti, anche « le giurisdizioni fiscali in materia tributaria ».

Se questa, perciò, fu la volontà unanime del legislatore costituente, riesce addirittura inconcepibile come possa oggi il Governo, che non ha provveduto al precetto di elaborare la riforma del contenzioso tributario con

l'abolizione delle Commissioni, proporne invece il legale riconoscimento, ed addirittura a mezzo di una breccia alla norma costituzionale dell'articolo 102, riaffermante il principio dell'unità di giurisdizione. Non si comprende che cosa sia mutato da allora ad oggi per giustificare un così grave cambiamento; anzi, il detto principio unitario viene sempre più considerato come essenziale al carattere democratico degli stati moderni, e ci sembra opportuno riportare dalla dottrina un'unica citazione (trascurando la vasta elaborazione anteriore), tratta dal « *Commentario sistematico della Costituzione Italiana* » diretta da Piero Calamandrei e Alessandro Levi (II, Giannattasio, *La Magistratura*): « La nuova Costituzione ha mantenuto in vita le giurisdizioni speciali amministrative (Consiglio di Stato e giunte regionali), la giurisdizione contabile della Corte dei conti e la giurisdizione militare (articolo 103), perché non ha creduto giunto il momento di accogliere la istanza di rivendicazione totale avanzata dalla Magistratura ordinaria. L'unità della giurisdizione deve però costituire la mèta alla quale il legislatore dovrà di mano in mano avvicinarsi, sicché il sogno di una giurisdizione sola non sia magnifico come quello di Faust, ma sia dato di renderlo reale ».

Le Commissioni tributarie, di cui la giurisprudenza ha affermato il carattere di giurisdizioni speciali (v. Cassaz. Sez. Unite 29 luglio 1950), avrebbero dovuto perciò essere soppresse entro il 1953, e non potevano né possono restare neanche nell'ambito di una nuova disciplina, indubbiamente necessaria, del contenzioso tributario (cfr. Cassaz. Sez. Unite, 28 novembre 1953). Né ha pregio l'argomento, mosso nella discussione in seno al Comitato speciale, che esse rappresentino una necessità insopprimibile, sotto il triplice aspetto della miglior tutela del cittadino, della loro specializzazione, e dell'impossibilità di addossare una nuova mole di lavoro al giudice ordinario.

Quanto al primo aspetto, fondato sul rilievo che al giudice ordinario è commessa solo la tutela dei diritti soggettivi, è facile rispondere che la tutela degli interessi legittimi è affidata oggi, anche in materia tributaria, alla competente giurisdizione amministrativa riconosciuta dalla Costituzione (Consiglio di Stato), e che tale rimarrebbe perciò, anche se detta materia venisse attribuita all'Autorità giudiziaria ordinaria. Quanto alla specializzazione, nessuno ha pensato di sostenere che la preparazione del magistrato ordinario non lo ponga in grado di affrontare e risolvere le vertenze di imposte, anche in punto di stima o di valutazione, meglio delle ibride Commissioni tributarie, a parte la possibilità di nomina *a latere* di esperti, prevista nella norma costituzionale per le sezioni specializzate. E quanto al terzo aspetto, infine, riguardante l'aumento di lavoro per la magistratura ordinaria, l'argomento si rivela gretto e contingente, perché non è possibile portare a termine i lineamenti di uno stato di diritto, e tanto meno esaltare la conquista dell'unità di giurisdizione, se non si affronta, una volta per sempre, il problema degli organici della magistratura, e non si adegua il numero dei magistrati, e dei funzionari loro collaboratori, alle esigenze di un'ordinata e globale giustizia.

È assurdo ed inammissibile che per piccole questioni di fitto o per talune minime contestazioni in materia finanziaria, debbano essere investite le magistrature ordinarie, e che per l'accertamento dei redditi, le valutazioni ed altre simili materie, talora così ingenti da minacciare la consistenza patrimoniale o la stabilità aziendale del cittadino, le decisioni, fuori del campo della sola legittimità, debbano essere rimesse invece al superficiale esame di Commissioni raccolte alla meglio, senza serie garanzie di preparazione tecnica e di indipendenza anche economica, e nominate dalla stessa amministrazione finanziaria interessata.

Non spetta a noi di suggerire soluzioni del problema contingente, né di sviluppare il concetto, già rilevato in Comitato dai numerosi interventi contrari alla riforma costituzionale, che un più serio e snello accertamento amministrativo preliminare consentirebbe anche di ridurre al minimo le contestazioni giudiziarie e le relative responsabilità. Né spetta a noi oggi la valutazione delle varie soluzioni suggerite dalle commissioni di studio o dalle critiche cui si accenna nella relazione al disegno ministeriale, e di cui, fra l'altro, solo una parte è stata diffusa e resa accessibile.

In questa sede, abbiamo inteso soltanto sottolineare che le Commissioni tributarie, nella loro natura attuale, non possono essere né mantenute né riordinate, e che, d'altra parte, riformare la Costituzione per mantenerle, sacrificando ad esse, in una gravissima breccia, il principio dell'unità di giurisdizione e la base delle garenzie del cittadino in materia tributaria, significa non già avanzare, ma retrocedere, sul campo della giustizia e delle libere istituzioni.

MARTUSCELLI, *Relatore di minoranza.*