

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Delega legislativa al Governo della Repubblica per razionalizzare e codificare l'attuazione e l'accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario

disegno di legge

Assemblea
20 marzo 2013

INDICE

Iter del documento	pag.	ii
Schema di disegno di legge	pag.	1

Iter del documento

Il presente disegno di legge è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 99 della Costituzione della Repubblica Italiana e all'10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica, le politiche europee e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 10 gennaio 2013, 6 febbraio 2013, 6 marzo 2013, 11 marzo 2013.

Il disegno di legge è approvato in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 20 marzo 2013.

Il relatore è il Cons. Costanzo Jannotti Pecci.

All'istruttoria del disegno di legge hanno collaborato a titolo non oneroso per il Cnel il seguenti Professori ed esperti di diritto tributario: Professori Andrea Amatucci, Franco Batistoni Ferrara, Mauro Beghin, Giuseppe Maria Cipolla, Andrea Colli Vignarelli, Alberto Comelli, Daria Coppa, Giuseppe Corasaniti, Adriano Di Pietro, Andrea Fedele, Piera Filippi, Guglielmo Fransoni, Gianfranco Gaffuri, Cesare Glendi, Agostino Ennio La Scala, Gianni Marongiu, Valeria Mastroiacovo Giuseppe Melis, Sebastiano Messina, Francesco Moschetti, Salvatore Muleo, Andrea Parlato, Leonardo Perrone, Raffaele Perrone Capano, Roberto Pignatone, Pasquale Pistone, Enrico Salvatore Sammartino, Roberto Schiavolin, Maria Vittoria Serranò, Giuliano Tabet, Thomas Tassani, Giuseppe Tinelli, Antonio Uricchio, Giuseppe Vanz, Marco Versiglioni, Victor Uckmar e dottori Riccardo Casadei, P. Cinquemani, Caterina Corrado Oliva, Paolo De' Capitani, Giovanni Moschetti e Carlo Soncini.

Il gruppo di Professori ed esperti di diritto tributario si è attivato ad iniziativa del Prof. Victor Uckmar e i sottogruppi di lavoro sono stati coordinati dai Professori Adriano Di Pietro, Andrea Fedele, Cesare Glendi e Guglielmo Fransoni.

Delega legislativa al Governo della Repubblica per razionalizzare e codificare l'attuazione e l'accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario

Articolo 1

(Delega al Governo per la razionalizzazione e uniformità del procedimento di attuazione e la revisione delle sanzioni amministrative e del processo)

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi per la razionalizzazione e la codificazione dell'attuazione e dell'accertamento dei tributi; per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario secondo principi, i criteri direttivi e i tempi determinati dalla presente legge.

Articolo 2

(Razionalizzazione e codificazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento dei tributi)

Il Governo della Repubblica è delegato ad attuare, , con i decreti legislativi di cui all'art. 1, una complessiva razionalizzazione e codificazione della disciplina dell'attuazione e all'accertamento dei tributi realizzando un quadro unitario e organico di norme che stabilmente agevolino lo spontaneo assolvimento degli obblighi tributari e la collaborazione fra Amministrazione tributaria e contribuenti, nonché riducano i costi di adempimento per le imprese favorendone la produttività e incentivando gli investimenti in Italia secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) riorganizzazione sistematica delle vigenti discipline dell'attuazione delle singole imposte riguardanti: (i) le obbligazioni e gli obblighi non patrimoniali dei privati; (ii) la funzione amministrativa conoscitiva; (iii) gli interpelli; (iv) la funzione amministrativa di controllo e accertamento; (v) gli atti dell'amministrazione tributaria; (vi) il riesame e l'autotutela;

b) adeguamento della disciplina dell'attuazione ai principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati Membri dell'Unione europea, a quelli previsti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a quelli costituzionali d'imparzialità, buon andamento e proporzionalità e a quelli dello Statuto dei diritti del contribuente;

c) semplificazione della disciplina dell'attuazione al fine di rendere più certi e omogenei l'applicazione e l'accertamento delle imposte;

- d) individuazione, relativamente alla disciplina dell'attuazione complessiva e agli ambiti di cui al punto b, di principi generali, anche in considerazione dei consolidati orientamenti giurisprudenziali, nonché unificazione e coordinamento delle specifiche regole proprie delle singole imposte per quanto consentito dai relativi presupposti;
- e) inserimento, come principi fondamentali, delle disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente relative alle limitazioni all'impiego del decreto legge, alla chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie, all'efficacia temporale delle disposizioni e al divieto di retroattività, ai modi dell'abrogazione e ai criteri dell'interpretazione, con l'individuazione di regole procedurali idonee a limitare le possibilità di non osservanza di tali principi da parte del legislatore ordinario; inserimento delle disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente relative a ciascun settore della disciplina attuati va fra i principi generali del settore medesimo;
- f) previsione di una disciplina generale delle obbligazioni che comprenda le disposizioni relative alla capacità, alla solidarietà, alla sostituzione tributaria, alla responsabilità d'imposta e, in generale, alle vicende delle situazioni giuridiche soggettive, con rinvio per quanto non diversamente disposto agli istituti del diritto civile; individuazione a livello generale, senza possibilità di delegificazione: dei soggetti che, con riferimento alla disciplina della funzione amministrativa, sono investiti delle relative attribuzioni nonché delle loro competenze; dei poteri di indagine e delle garanzie a favore dei privati, della loro estensione e delle generali modalità di esercizio, con rinvio per quanto non diversamente stabilito alle disposizioni generali del diritto amministrativo;
- g) previsione, ai fini di una maggiore efficienza dell'attività amministrativa e in attuazione del principio di buona fede e leale collaborazione,
- g.1.) di forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra le imprese e l'amministrazione finanziaria, nonché, per i soggetti di maggiori dimensioni, la previsione di sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni e con la determinazione di incentivi alla loro adozione sotto forma di minori adempimenti per i contribuenti e di riduzioni delle eventuali sanzioni;
- g.2.) dell'obbligatorietà del contraddittorio in ordine ai dati raccolti all'esito dello svolgimento dell'attività di indagine con conseguente subordinazione della validità e della impugnabilità degli atti di accertamento e liquidazione al regolare svolgimento del contraddittorio;
- h) introduzione di discipline intese a valorizzare il principio di legalità nell'azione amministrativa e il reciproco rispetto del principio di leale collaborazione fra contribuente e amministrazioni finanziarie con

particolare riferimento all'inutilizzabilità dei dati e delle notizie illegittimamente raccolti;

i) riordino della disciplina degli interpelli con la previsione di un procedimento tendenzialmente unitario, tenendo conto delle diverse funzioni assolte dall'interpello;

l) differenziazione, con riguardo ai presupposti applicativi, alle relative preclusioni e alle regole procedurali, degli accertamenti contabili, extracontabili, parziali e di quelli che utilizzano parametri o elaborazioni statistiche;

m) previsione di regole e limiti procedurali omogenei per la generalità dei tributi applicabili al disconoscimento (specificatamente motivato) del vantaggio fiscale indebito in quanto derivante da atti, fatti e negozi che, pur non violando alcuna disposizione, hanno aggirato obblighi e divieti previsti dall'ordinamento, garantendo al contribuente la facoltà di scelta fra i vari atti, fatti o negozi che hanno un diverso regime tributario ed escludendo comunque il disconoscimento del regime fiscale adottato dal contribuente se la sua condotta è giustificata da ragioni extrafiscali. Le regole e i limiti dovranno comunque prevedere: (i) la ripartizione dell'onere della prova fra ente impositore e contribuente relativamente agli elementi costitutivi della condotta considerata abusiva, (ii) gli obblighi rafforzati di contraddittorio preventivo e di motivazione, a pena di nullità, (iii) la riscossione frazionata dei tributi e delle sanzioni in pendenza di giudizio, con limitazione dell'efficacia esecutiva, anche in via provvisoria, solo alle sentenze dei giudici tributari;

n) previsione degli elementi essenziali degli atti delle Amministrazioni finanziarie, della disciplina dei relativi vizi ed individuazione delle conseguenti forme di invalidità, escludendo comunque la possibilità di sanatoria per i vizi della motivazione e, correlativamente, di integrazione e di modifica della stessa nel corso del giudizio;

Articolo 3

(Revisione organica della disciplina delle sanzioni non penali)

Il Governo della Repubblica è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'art. 1, per la revisione organica della disciplina delle sanzioni tributarie non penali, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riferibilità dell'illecito e della sanzione al soggetto tenuto all'adempimento tributario previsto dalla norma violata e, se questi è incapace di intendere e di volere, al soggetto che lo ha rappresentato

con conseguente adeguamento dei criteri per la determinazione delle sanzioni;

b) previsione del cumulo giuridico per i casi di concorso formale di violazioni anche di disposizione diverse e per casi di concorso materiale di violazione della medesima disposizione;

c) introduzione di ulteriori circostanze esimenti, attenuanti e aggravanti;

d) previsione di un procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative tale da assicurare il contraddittorio;

e) riduzione dell'entità della sanzione in caso di accettazione del provvedimento e di pagamento nel termine previsto per la proposizione del ricorso oltreché nei casi di adesione in sede amministrativa e di conciliazione;

f) previsione del divieto di maturazione di interessi sulla somma dovuta a titolo di sanzioni.

Articolo 4

(Revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria)

Il Governo della Repubblica è delegato ad attuare, con i decreti di cui all'articolo 1, la revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione al giudice tributario di tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie, conformemente a quanto indicato dalle decisioni della Corte costituzionale in materia;

b) previsione della facoltà di definizione conciliativa tra le parti di quanto forma oggetto del processo tributario parallelamente all'evolversi del processo stesso in ogni sua fase e grado, stragiudizialmente e anche su invito da parte dei collegi giudicanti;

c) garantito accesso del contribuente alla tutela giurisdizionale, senza preclusioni limitative in grado di condizionarla;

d) identificazione degli atti tributari autonomamente impugnabili davanti al giudice tributario entro termini di decadenza specificamente predeterminati;

e) articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio. I primi due, da espletarsi da tribunali tributari e da corti d'appello tributarie, quali organi della giurisdizione tributaria derivanti dalle commissioni tributarie provinciali e regionali così come riordinate dall'art. 1 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, aventi rispettivamente sede nei capoluoghi di provincia e di regione. Il terzo, demandato ad apposita Sezione tributaria della Corte di Cassazione, composta da trenta giudici, ripartiti in cinque sottosezioni in ragione della materia, di cui la prima presieduta dal Presidente della Sezione tributaria e le

altre da uno dei loro componenti, con l'espressa previsione che il Presidente della Sezione tributaria della Corte di Cassazione può disporre che i ricorsi che presentano questioni di diritto già decise in senso difforme dalle sottosezioni e quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza vengano decise da un Collegio unitariamente composto dai presidenti delle cinque sottosezioni o in loro vece da un componente di ciascuna sottosezione designato dal rispettivo presidente;

f) qualificazione professionale dei giudici tributari in modo da assicurare adeguata preparazione specialistica, esclusa ogni distinzione tra di essi in riferimento alle rispettive provenienze, anche per ricoprire cariche di presidenza o vicepresidenza, con rigorosa disciplina delle incompatibilità anche per la contemporanea appartenenza del giudice tributario ad altro ordine giurisdizionale, in ogni caso vietata;

g) riordino dei soggetti abilitati alla rappresentanza e alla difesa delle parti nel processo tributario tenuto anche conto della normativa dell'Unione europea e con l'istituzione, comunque, di apposito albo dei difensori tributari presso ciascuna Corte d'appello tributaria e presso la Sezione tributaria della Corte di cassazione;

h) adeguamento delle norme del processo tributario alla particolare natura dello stesso rispetto a quello civile e amministrativo, prevedendosi in particolare:

h1) apposita regolamentazione del trasferimento dell'azione da altri giudici a quello tributario e viceversa, soltanto dopo il passaggio in giudicato della pronuncia declinatoria della giurisdizione;

h2) disciplina della competenza tra i vari giudici tributari, esclusa l'applicabilità di ogni tipo di regolamento previsto dal codice di procedura civile;

h3) disciplina dell'astensione e della ricsuzione dei giudici tributari adeguata alle peculiarità del processo tributario e alla particolare natura delle parti resistenti in primo grado;

h4) specificazione dei poteri decisorii, cautelari, cognitori ed istruttori dei giudici tributari, in funzione dello speciale oggetto del processo ad essi affidato;

h5) aggiornamento della disciplina delle parti del processo tributario per adeguarla alle nuove disposizioni sostanziali in materia;

h6) istituzione di apposito regime disciplinare per i processi tributari con pluralità di parti, avuto specifico riguardo agli istituti dei ricorsi collettivi e cumulativi, del litisconsorzio necessario e facoltativo, degli interventi, volontari e coatti, e della riunione delle cause;

h7) disciplina formale degli atti del processo tributario, con particolare riguardo agli atti di parte e ai provvedimenti dei giudici, alla loro comunicazione e notificazione, anche a mezzo telefax o in via telematica;

- h8) regolamentazione del procedimento di primo e di secondo grado con la rigorosa specificazione dei requisiti degli atti introduttivi e delle conseguenze della loro mancanza in termini d'inammissibilità, delle formalità e dei tempi per la costituzione in giudizio, iscrizione a ruolo, produzione di documenti, anche in grado d'appello, proposizione di motivi aggiunti, soltanto in primo grado, discussione della causa sempre in pubblica udienza, eliminazione dei riti preliminari e dei relativi reclami, abolizione di trattamenti riservati a particolari categorie di controversie, privilegiando l'uniformità del rito come strumento di semplificazione e di celerità;
- h9) limitazione della sospensione necessaria del processo tributario ai soli casi di presentazione di querela di falso, in via principale o incidentale, e di controversie sullo stato e la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio;
- h10) uniformizzazione e generalizzazione della tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario, ai fini della realizzazione del giusto processo e di una tutela giurisdizionale concreta ed effettiva, conformemente ai precetti costituzionali;
- h11) estensione della conciliazione giudiziale anche in grado di appello e in pendenza del giudizio di revocazione, salva la possibilità della conciliazione stragiudiziale anche in pendenza del giudizio davanti alla Sezione tributaria della Corte di cassazione;
- h12) semplificazione del giudizio d'appello, con la possibilità per tutte le parti di produrre nuovi documenti, e con l'abolizione della sanzione dell'inammissibilità per il caso di mancato deposito di copia dell'appello alla segreteria del giudice che ha emesso la sentenza appellata, da sostituire con altro strumento per evitare l'incauto rilascio di formule esecutive;
- h13) disciplina del procedimento davanti alla Sezione tributaria della Corte di Cassazione, mantenendo solo alcune delle disposizioni di rito attualmente previste dal codice di procedura civile e adeguando quelle conservate, in modo da garantire una ragionevolmente contenuta diversità del terzo grado del processo tributario rispetto a quello interamente disciplinato dal codice di rito civile, privilegiando in ogni caso il ruolo nomofilattico della Sezione tributaria della Corte di Cassazione quale organo apicale della giurisdizione tributaria;
- h14) disciplina dell'immediata esecutorietà delle decisioni dei giudici tributari valevole per tutte le parti in causa;
- i) riordino dell'assetto organizzativo dei tribunali e delle corti d'appello tributarie e dei loro componenti, secondo criteri di efficienza e di professionalità;
- l) riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, dotati di apposito organo di autogoverno, con riconosciuta garanzia di autonomia, anche finanziaria, attraverso l'utilizzo dei contributi unificati previsti dalla legge da impiegare soltanto per il distacco del personale delle segreterie dagli enti di provenienza e per

le retribuzioni dei giudici in misura adeguata alla qualità delle funzioni espletate.

Articolo 5.
(Procedura).

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Il termine è prorogato di dieci giorni, su espressa richiesta delle Commissioni stesse al Presidente della rispettiva Camera, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Qualora sia stata chiesta la proroga e limitatamente alle materie per cui essa sia concessa, i termini per l'esercizio della delega sono prorogati di dieci giorni. Trascorso il termine previsto per l'emissione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque emanato.
2. Il Governo è autorizzato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le modalità di cui al presente articolo.
3. Nei decreti legislativi di cui all'articolo 1, il Governo provvede all'introduzione delle nuove norme mediante la modifica o l'integrazione dei testi unici e delle disposizioni organiche che regolano le relative materie, provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili.
4. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 1, uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale dei decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

Articolo 6.
(Oneri finanziari).

1. Dai decreti legislativi di cui all'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate a carico della finanza pubblica.