



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 2013

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

ONOREVOLI SENATORI. -

1. - *Inadeguatezza attuale del modello adottato dalla riforma tributaria del 1971*

Dopo quarant'anni di attuazione, la riforma tributaria dimostra l'inadeguatezza del modello che aveva introdotto per il diritto formale: cioè per gli obblighi e i diritti dei contribuenti da un lato e i poteri dell'amministrazione finanziaria (anzi, considerati i diversi livelli di governo e la diversità di funzioni: delle amministrazioni finanziarie) dall'altro, in entrambi i casi con il naturale corollario di «privilegi» e «garanzie». Entrambi i profili normativi, quelli del contribuente e quello dell'amministrazione, nella scelta di quegli anni erano stati decisi in funzione del diritto dell'imposizione. Così è stata la stessa varietà delle fattispecie impositive che, con diversa ispirazione, erano state introdotte con la legge delega di riforma del 1971 a sollecitare e giustificare norme e regole di attuazione da un lato e di accertamento dall'altro che non fossero unitarie, ma distinte e differenziate a seconda dei tributi di riferimento. Così è accaduto e accade tuttora, per i versamenti, le compensazioni, gli obblighi di dichiarazione, il diritto al rimborso, la disciplina dei termini, per il contribuente e i poteri istruttori, l'accertamento, la riscossione coattiva per l'amministrazione finanziaria.

In questi quarant'anni la gestione di una fiscalità di massa, quale quella che riferita al sistema tributario riformato nel 1971, ha da una parte aumentato l'importanza del ruolo del contribuente nell'attuazione dei tri-

buti e dall'altra ha reso sempre più complessi e difficili i controlli dell'amministrazione finanziaria e non sempre adeguate le procedure di accertamento alla numerosità dei contribuenti ed alla crescente complessità delle fattispecie e della basi imponibili.

Le reazioni normative a tale trasformazione per il diritto tributario formale sono state varie, numerose ed anche incidenti per i contribuenti e per l'amministrazione. Comunque, non potevano che seguire il modello della riforma. Hanno continuato a riferirsi coerentemente in maniera distinta e differenziata ai singoli tributi. Anche i progressi di avvicinamento evidenti per imposte sui redditi ed IVA si sono rivelati del tutto funzionali all'attuazione della dichiarazione unica, ma non hanno segnato un significativo abbandono della pluralità di modelli del diritto tributario formale.

È difficile ora invece continuare a confermare la fiducia in quella scelta riformatrice per il diritto tributario che quarant'anni fa era apparsa chiara e condivisa.

In nome di quella scelta riformatrice infatti il diritto tributario formale:

- è rimasto consapevolmente estraneo a quel processo di generalizzazione delle norme e dei principi che ha riguardato in più momenti il procedimento amministrativo;

- non ha saputo integrare normativamente i principi e le norme introdotte dallo statuto del contribuente con la varietà delle discipline accertative riguardanti i diversi tributi. È toccato così alla giurisprudenza della Cassazione impegnarsi nel duplice ed in-

tenso sforzo di attribuire efficacia precettiva alle disposizioni statutarie e di definirne ambito di applicazione;

- non ha saputo coordinarsi con la riforma dell'amministrazione finanziaria una volta abbandonate, in nome dell'ufficio unico, le differenti competenze degli uffici finanziari nell'applicazione e nell'accertamento dei vari tributi;

- è rimasto sostanzialmente indifferente all'ordinamento dell'Unione europea quando richiedeva il rispetto delle norme e di principi anche nelle procedure di controllo e di accertamento e nelle prove legali;

- ha subito continue ricorrenti modifiche settoriali in funzione delle esigenze funzionali dei singoli tributi.

In sostanza il modello del diritto formale, che ai tempi della riforma era apparso chiaro e funzionale al primato del diritto sostanziale con discipline distinte e differenziate a seconda delle fattispecie, si presenta, dopo quarant'anni, come complesso variegato e disomogeneo di disposizioni sparse in molteplici testi normativi. Privo di criteri coerenti e razionali il frutto di soluzioni contingenti con una fiducia crescente nelle modifiche delle norme di semplificazione e nella moltiplicazione di presunzioni legali e con una semplificazione normativa a tutto favore di delegificazione.

Ancorché si possano talora riscontrare alcune convergenze, questa frammentarietà ostacola fortemente (e a volte irrimediabilmente) l'elaborazione di principi unitari, la individuazione di soluzioni per i casi non espressamente disciplinati, la comprensione delle norme e, più in generale, la certezza del diritto.

Ne risultano pregiudicati tanto gli interessi del contribuente e quanto quelli dell'amministrazione finanziaria.

In primo luogo, perché la carenza di certezza del diritto e di chiarezza delle norme rende più onerosi gli adempimenti e più dif-

ficile la tutela delle proprie ragioni (e questo ovviamente vale sia per il contribuente che per l'amministrazione finanziaria).

In secondo luogo, perché quegli stessi difetti pregiudicano il rapporto fisco-contribuente, fornendo giustificazioni (tanto comode, quanto assolutamente inaccettabili) all'evasione.

A ciò si aggiunga che il permanere di procedure di controllo e di accertamento così diversificate rende difficile utilizzare pienamente lo scambio d'informazioni con altre amministrazioni finanziarie europee.

Queste, in nome del principio di equivalenza, potranno pur sempre rifiutare di fornire le informazioni per tutte le imposte erariali giustificando che quelle stesse informazioni non avrebbero potuto essere acquisite con procedure italiane.

2. - *Le ragioni della codificazione*

Pertanto continuare a lasciare immutato il modello nascente dalla riforma tributaria di quarant'anni fa non può più essere segno di un'immatura fiducia nella coerenza e nell'efficacia di quel modello.

Sembra invece esprimere consapevolmente la difficoltà di trovare un modello sistemico ed unitario alternativo a quello elaborato dalla riforma tributaria del 1971 e fondato sulla varietà e sulla diversità dell'attuazione e dell'accertamento dei distinti tributi.

Le regole generali introdotte con lo statuto dei diritti del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212) non possono costituire una soluzione al problema, sia perché molte disposizioni riguardano la produzione normativa, sia perché le disposizioni attinenti alla disciplina formale del tributo realizzano l'uniformità solo a livello di principi generalissimi, lasciando aperti i numerosi problemi riscontrabili a livello più propriamente attuativo.

3. - Sistemazione legislativa e unificazione normativa

L'unificazione legislativa sarebbe il primo segno di discontinuità con il modello del diritto tributario formale settoriale adottato con la riforma del 1971.

La disciplina formale uniforme non può però essere una mera sommatoria delle disposizioni esistenti eventualmente depurate dalle possibili sovrapposizioni. Al tempo stesso essa non può essere rappresentata da un complesso di norme frutto di una speculazione meramente dottrinale. Dovrà invece essere articolata a diversi livelli tutti coerenti con la funzione unificante

Infatti, prima di essere legislativa l'unità proposta dovrebbe essere normativa. Deve consentire quindi di formalizzare principi generali applicabili pur sempre all'attività dei privati e dell'amministrazione, anche per acquisire i dati della legge del procedimento amministrativo e quelli di origine comunitaria e per affermare un modello generale di giusto procedimento anche nel diritto tributario formale. Poi si procederebbe ad un'unificazione legislativa per affermare quei principi comuni che già possono essere riscontrati nel confronto attuale delle discipline e delle procedure settoriali delle diverse imposte. Rimarrebbe comunque lo spazio per le normative settoriali sempre garantendo la visione unificante. Tali discipline sarebbero giustificate esclusivamente della specificità e della differenze delle fattispecie impositive. Non sarebbero per conseguenza, come avviene ora, un corollario della disarticolazione del diritto tributario formale. Infine la delegificazione per recepire sempre in un quadro unitario le esperienze sempre più frequenti e consolidate di efficacia regolamentare che hanno investito settori importanti dell'attuazione delle imposte sui redditi e dell'IVA e degli accertamenti.

Questa scelta presenta l'evidente vantaggio di concentrare tutta la forza innovativa

sulla sistematicità dell'intervento. Questa, infatti, condiziona alla visione unitaria anche le discipline settoriali che non ritrovino riscontro in discipline comuni,

4. - La revisione del processo tributario

Nell'ambito di un intervento di generale razionalizzazione delle regole attuative, non può non essere prestata attenzione al processo tributario,

La disciplina vigente - introdotta con il decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 - ha dato ottima prova di sé ed ha rappresentato un progresso notevolissimo e molto apprezzato rispetto alla disciplina previgente.

Tuttavia, il modello adottato oltre vent'anni or sono era evidentemente condizionato proprio dal punto di partenza: il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, e, per questo motivo, in alcune delle scelte operate meritano oggi di essere ulteriormente perfezionate e aggiornate.

In realtà, un intervento del tutto compiuto dovrebbe implicare anche la revisione degli organi giurisdizionali.

Tuttavia, in questa sede si è assunta per presupposta (in quanto *aliunde* da rivedere e riformare) la normativa sulla composizione organizzativa dei giudici tributari e delle relative segreterie, che dipende essenzialmente da una scelta «politica» variamente orientabile verso il mantenimento di un giudice tributario misto (in parte togato e in parte laico) ovvero per l'istituzione di una vera e propria magistratura tributaria interamente professionalizzata e a tempo pieno, tanto se di provenienza togata, quanto di provenienza laica, peraltro sempre reclutabile concorsualmente con modalità da definirsi.

Sulla scorta di tale presupposizione - che condiziona anche la scelta del nome degli organi giudicanti - si è delineata una disciplina del processo improntata a criteri di generalità (riguardando tutte le liti tributarie, individuate in rigorosa aderenza ai precetti

costituzionali, così come interpretati dalla Corte costituzionale), di equilibrata salvaguardia degli enti titolari del potere impositivo ed esattivo e dei destinatari dei relativi atti (così da uniformarsi ai principi costituzionali in materia e in specie a quello del giusto processo consacrato al novellato articolo 111 della Costituzione) e di semplicità regolamentare (integrando e adeguando la disciplina attualmente contenuta nel decreto legislativo n. 546 del 1992, così come attualmente vigente, senza peraltro trascurare, ed anzi preservando tutte le positività che hanno connotato la predetta normativa, il cui notevole progresso rispetto a quella originariamente dettata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 636 del 1972 è stato da tutti riconosciuto).

5. - Metodologia della sistemazione e dell'unificazione

Il progetto di sistemazione e unificazione deve essere condotto tenendo ben presente l'elevato grado di complessità che esso presenta. Non può quindi che essere il risultato di un'elaborazione sistematica che tenga conto, al tempo stesso, delle specificità di ciascun tributo.

Questo metodo obbliga ad assumere come punto di partenza le singole disposizioni vigenti, a tentare di operare una loro riorganizzazione secondo un criterio razionale ed enucleando eventuali regole generali per ciascun settore, prima, per ciascun gruppo di settori, poi, e così via con riferimento ad ambiti disciplinari di ampiezza mano a mano crescente.

Una delle caratteristiche più importanti della legge delega qui presentata consiste in ciò, che essa si giova della già compiuta elaborazione di una bozza di codice della disciplina formale di attuazione dei tributi e del processo tributario elaborato in oltre quattro anni di lavoro da un gruppo di accademici coordinato dal professor Victor Uckmar.

I principi e criteri direttivi rappresentano quindi la sintesi di un progetto già realizzato con un sufficiente grado di dettaglio e tengono conto dei risultati cui si è pervenuti e delle principali difficoltà incontrate nonché dei maggiori nodi sciolti.

Questo spiega anche il grado di analiticità dei principi medesimi.

6. - L'articolato

Dopo l'articolo 1 - che contiene la generale enunciazione della delega - i principi e criteri direttivi sono organizzati in tre articoli (articoli 2-4) che vengono richiamati espressamente dall'articolo 1.

Ciascuno dei tre articoli contiene i distinti principi e criteri direttivi dedicati, rispettivamente, alla disciplina del procedimento, alle regole in materia di sanzioni e al processo.

L'articolo 2 indica chiaramente che la finalità della creazione di una legge uniforme è la creazione di 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.

I due criteri direttivi di vertice sono recati dalle lettere *a*) e *b*) del citato articolo 2. Il primo delinea la struttura della disciplina secondo un'articolazione sistematica. Il secondo individua, quale punto di riferimento dei relativi contenuti, i principi dell'Unione europea.

Sempre sul piano contenutistico, in termini generali, grande importanza viene attribuita all'obiettivo della semplificazione (lettera *c*) e al recepimento dei consolidati indirizzi giurisprudenziali (lettera *d*).

La funzione di legge generale che la nuova disciplina deve realizzare trova un necessario riflesso nell'inserimento, al suo in-

terno, dei principi fondamentali dello statuto dei diritti del contribuente (lettera *e*).

Nell'ambito delle regole relative alla posizione del contribuente si è posto l'obiettivo di perseguire una razionalizzazione degli obblighi formali e delle obbligazioni dei contribuenti stabilendo adeguate garanzie, fra le quali si è inclusa - sul piano specificamente normativo - l'applicazione delle regole generali del diritto amministrativo e del diritto civile, secondo un modello già adottato in modo parziale dallo Statuto dei diritti del contribuente in funzione di attenuazione della «specialità» *pro fisco* del diritto tributario (lettera *f*).

Le lettere da *g*) a *m*) contengono il complesso dei criteri direttivi afferenti la revisione dei poteri di accertamento fra cui si segnalano, in particolare, la centralità attribuita al principio del contraddittorio), il riordino della disciplina degli interpelli (lettera *i*); la revisione - sollecitata da tutti i settori produttivi - della disciplina dell'abuso di diritto (lettera *m*) e, infine, il coordinamento, che tiene conto del particolare sviluppo del diritto tributario, della disciplina dei vizi degli atti con quella elaborata per il diritto amministrativo.

L'articolo 3 contiene i principi e criteri direttivi relativi alla revisione delle sanzioni.

Tale intervento è essenzialmente orientato a coordinare l'attuale disciplina - nata con il dichiarato intento di assoggettare a sanzione solo le persone fisiche autrici dell'illecito - con i successivi interventi normativi che, per le sole persone giuridiche (e quindi creando una non razionale differenziazione di regime per le società di persone), ha riferito la sanzione esclusivamente all'ente.

Questa disarticolazione della disciplina rende necessario un suo ripensamento che - considerata la crisi di rigetto cui è andato incontro l'impianto teorico da cui muoveva la riforma del 1997 - non può che andare nel senso di riferire la sanzione al soggetto tenuto all'adempimento tributario previsto dalla norma violata.

A questo principio (articolo 3, comma 1, lettera *a*) si coordinano tutti gli altri.

I criteri e principi direttivi per la revisione del processo sono contenuti nell'articolo 4.

Fra le disposizioni di maggiore rilevanza si segnalano:

- il rafforzamento e l'ampliamento della disciplina della conciliazione giudiziaria, il cui ruolo nel processo tributario è molto importante in funzione della definizione del contenzioso e la cui limitazione al solo primo grado di giudizio è risultata priva di giustificazione (lettera *b*);

- il rinnovato accento sull'esigenza di qualificazione professionale dei giudici tributari (lettera *f*);

- la previsione alla lettera *h*) numero 1), di una 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;

- la previsione del necessario aggiornamento della disciplina delle parti del processo tributario per adeguarla alle nuove disposizioni sostanziali in materia (lettera *h*) numero 5);

- l'istituzione di apposito regime disciplinare per i processi tributari con pluralità di parti in considerazione dei rinnovati orientamenti giurisprudenziali al riguardo (lettera *h*) numero 6);

- l'attenzione al processo telematico nella revisione della disciplina degli atti di parte e degli uffici giudiziari (lettera *h*) numero 7);

- sempre in considerazione del mutato e consolidato orientamento della giurisprudenza in materia di tutela cautelare, la previsione dell'introduzione di regole volte a generalizzare la tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario (lettera *h*), numero 10);

- l'eliminazione della disparità di trattamento fra contribuente e l'amministrazione

mediante la previsione dell'Immediata esecutorietà di tutte delle decisione dei giudici tributari valevole per tutte le parti in causa lettera *h*) numero 14);

- la previsione del riordino dell'assetto organizzativo dei tribunali e delle corti d'appello tributarie e dei loro componenti, se-

condo criteri di efficienza e di professionalità nonché del riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, dotati di apposito organo di autogoverno, con riconosciuta garanzia di autonomia, anche finanziaria (lettere *i* e *l*).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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

1. Il Governo è delegato ad adottare entro sei mesi dalla data di 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 i principi, i criteri direttivi e i tempi determinati dalla presente legge.

Art. 2.

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

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 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: le obbligazioni e gli obblighi non patrimoniali dei privati; la fun-

zione amministrativa conoscitiva; gli interpellati; la funzione amministrativa di controllo e accertamento; gli atti dell'amministrazione tributaria; 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 alla lettera *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 attuativa 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:

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;

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 interpellati 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: la ripartizione dell'onere della prova fra ente impositore e contribuente relativamente agli elementi costitutivi della condotta considerata abusiva; gli obblighi rafforzati di contraddittorio preventivo e di motivazione, a pena di nullità; 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;

Art. 3.

(Revisione organica della disciplina delle sanzioni non penali)

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, per la revisione organica della disciplina delle sanzioni tributarie non penali, con l'osservanza del 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 oltretché 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.

Art. 4.

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

1. Il Governo 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'articolo 1 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, e successive modificazioni, 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 sottoscrizioni in ragione della materia, di cui la prima presieduta dal Presidente della Sezione tributaria e le altre da uno del 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 sottoscrizioni 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 sottoscrizione 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:

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

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

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

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

5) aggiornamento della disciplina delle parti del processo tributario per ade-

guarla alla nuove disposizioni sostanziali in materia;

6) 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;

7) 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;

8) 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 uniformità del rito come strumento di semplificazione e di celerità;

9) 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;

10) uniformizzazione e generalizzazione della tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario, al fini della realizzazione del giusto processo e di una tutela giurisdizionale concreta ed effettiva, conformemente al precetti costituzionali;

11) estensione della conciliazione giudiziale anche in grado di appello e in pendenza del giudizio di revocazione, salva la possibilità della conciliazione stragiudi-

ziale anche in pendenza del giudizio davanti alla Sezione tributaria della Corte di cassazione;

12) 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;

13) 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;

14) 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.

Art. 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 del 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 al sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

Art. 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.

