



Camera dei Deputati  
II Commissione Giustizia  
e  
VI Commissione Finanze

***Testo Unico delle sanzioni tributarie, amministrative e penali (Atto n. 192)***

***Testo Unico della giustizia tributaria (Atto n. 193)***

***Disposizioni del regolamento (UE) 2018/1672, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione (Atto n. 194)***

**Contributo dell'Agenzia delle entrate**

10 ottobre 2024

## Sommario

Premessa .....	3
1. Testo Unico sanzioni tributarie, amministrative e penali .....	5
2. Testo Unico Giustizia Tributaria.....	7

## Premessa

Ai fini dell'istruttoria relativa agli schemi di decreto legislativo all'esame di codeste Commissioni riunite Giustizia e Finanze della Camera dei Deputati, concernenti le proposte di testi unici in materia di sanzioni tributarie, amministrative e penali (Atto Governo n.192), in materia di giustizia tributaria (Atto Governo n. 193), nonché l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2018/1672 in materia di controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione europea o in uscita dall'Unione europea (Atto Governo n. 194) è riportato, di seguito, il contributo dell'Agenzia delle entrate.

Con la presente memoria ci si soffermerà esclusivamente sui due citati schemi di testo unico, predisposti in conformità con l'articolo 21 della legge 9 agosto 2023, n. 111, recante la "Delega al Governo per la riforma fiscale" (di seguito "legge delega"), in quanto dall'esame delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo di adeguamento al Regolamento (UE) 2018/1672 (Atto Governo n. 194) non emergono profili di competenza dell'Agenzia delle entrate.

Tanto premesso, si osserva che la redazione dei testi unici persegue obiettivi coerenti con i criteri direttivi della legge delega di seguito elencati:

- assicurare la massima conoscibilità delle norme fiscali, in modo da garantire un elevato livello di certezza dei rapporti giuridici a beneficio non solo del cittadino che viene in contatto con il complesso mondo della fiscalità, ma anche degli operatori professionali e della stessa Amministrazione finanziaria;
- alleggerire e rendere coordinato il variegato apparato di regole in vigore, anche attraverso l'esplicita abrogazione delle norme non più attuali.
- assicurare l'unicità, la chiarezza e la semplicità della disciplina relativa ad ogni settore impositivo.

Le proposte di testi unici, che hanno carattere strettamente compilativo, sono state elaborate dall'Agenzia delle entrate su incarico ricevuto dal Vice Ministro dell'economia e delle finanze.

L'attività di raccolta normativa è stata curata, in particolare, da un gruppo di lavoro multidisciplinare – composto da funzionari e dirigenti dell'Agenzia – chiamato ad analizzare il complessivo quadro normativo e a svolgere le attività propedeutiche alla definizione di una proposta di revisione e sistematizzazione normativa organica per ciascun ambito di riferimento.

I lavori sono stati informati ai seguenti criteri guida:

- ricognizione della normativa vigente sulla materia oggetto di riordino contenuta in fonti diverse;
- coordinamento, sotto il profilo sostanziale e formale, delle norme vigenti, apportando le necessarie modifiche, garantendone e migliorandone la coerenza giuridica, logica e sistematica;
- proposta di abrogazione delle disposizioni superate e rilevazione delle abrogazioni già operate da precedenti interventi legislativi.

L'esito della raccolta di norme è stato poi posto in consultazione pubblica, con lo scopo di ricevere il contributo di tutti i soggetti interessati – cittadini, professionisti, imprese, associazioni di categoria, ecc. – i quali hanno potuto inviare all'Agenzia delle entrate le proprie osservazioni e proposte di modifica o di integrazione.

Attualmente, per effetto della legge 8 agosto 2024, n. 122, il termine per l'adozione dei testi unici da parte del Governo è stato rinviato al 31 dicembre 2025. Si tratta di una proroga funzionale anche a dare la possibilità di tener conto delle nuove disposizioni introdotte a mezzo dei decreti legislativi attuativi della riforma fiscale, tutt'ora in corso di emanazione.

Ad ogni modo, i testi unici dovranno essere oggetto di costante aggiornamento e la coerenza, la sistematicità e la completezza degli stessi potrà essere conservata soltanto nella misura in cui successivi interventi legislativi, nei rispettivi ambiti di riferimento, rechino modifiche o integrazioni dei medesimi testi unici. In tal modo si potrà addivenire, coerentemente alla previsione del comma 2 dell'articolo 21 della legge delega, al successivo riassetto delle disposizioni di diritto tributario vigenti e la raccolta di esse in un codice articolato in una parte generale, recante la disciplina unitaria degli istituti comuni del sistema fiscale, e una parte speciale, contenente la disciplina delle singole imposte.

## 1. Testo Unico sanzioni tributarie, amministrative e penali

Il Testo Unico sanzioni tributarie amministrative e penali (di seguito “Testo unico sanzioni”), coerentemente ai principi e criteri direttivi di cui all’articolo 21 della legge delega, richiamati in premessa, raccoglie:

- i principi generali contenuti nel decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472;
- le disposizioni sanzionatorie contenute nel decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, in materia di imposte dirette, dell’imposta sul valore aggiunto e in materia di riscossione;
- le disposizioni sanzionatorie contenute nelle singole leggi d’imposta in materia di registro, ipotecaria, catastale, successioni e donazioni, bollo, concessione governativa, assicurazioni private e contratti vitalizi, imposta sugli intrattenimenti, canone TV;
- le disposizioni penali in materia tributaria e la disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, attualmente compendiate nel decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

La ricognizione normativa ha spaziato dall’individuazione di disposizioni sanzionatorie contenute in norme molto risalenti nel tempo<sup>1</sup>, talvolta prive di attualità essendo venuto meno l’adempimento cui erano riconnesse, fino alle norme più recenti, contenute nel decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87, concernente la riforma del sistema sanzionatorio tributario, amministrativo e penale, emanato in attuazione dell’articolo 20 della legge delega.

In coerenza con un approccio essenzialmente compilativo, le disposizioni vigenti sono state raccolte senza che ne sia stata modificata la formulazione, a eccezione delle ipotesi in cui, pur mantenendo la portata applicativa attualmente vigente, si sia reso necessario attualizzarne il testo o introdurre disposizioni di coordinamento per esigenze di

---

<sup>1</sup> Si pensi al regio decreto-legge 21 febbraio 1938, n. 246.

aggiornamento a sopravvenute modifiche normative o per esigenze formali di coordinamento normativo con altre disposizioni dell'ordinamento, ivi comprese quelle inserite (o che si prevede di inserire) negli altri testi unici di cui alla legge delega.

La ricognizione ha dato evidenza dell'esistenza di numerose norme che, oltre a disciplinare un determinato adempimento, prevedono, nel caso di violazione dell'adempimento medesimo, l'applicazione di una sanzione amministrativa già esistente e raccolta nella proposta di Testo unico sanzioni, ovvero dispongono esse stesse una sanzione specifica. Coerentemente al già citato approccio compilativo, dette disposizioni non sono confluite nella proposta di testo unico nel presupposto che, in presenza di disposizioni normative che si articolano in una pluralità di prescrizioni, ove gli aspetti sanzionatori costituiscono solo un corollario alle medesime, traslare quest'ultimi – previo stralcio dalla norma di riferimento – all'interno della proposta di testo unico, implicherebbe la riformulazione delle disposizioni vigenti (esorbitando, in tal modo, dal mero criterio compilativo).

Ciò non toglie che il legislatore delegato potrebbe valutare, in un secondo momento, un intervento più incisivo per ricondurre anche tali previsioni sanzionatorie – di cui si conserva traccia – all'interno del testo unico.

Lo schema di Testo unico sanzioni è il risultato:

- del coordinamento della vigente normativa di fonte primaria, mediante interventi resi necessari da modificazioni espresse, puntuali, apportate da leggi successive (novellazione formale e sostanziale);
- della redazione di un rinnovato corpo normativo, con unitaria numerazione dell'articolato, che riproduce e si sostituisce alle varie disposizioni in vigore; a tal riguardo, per tenere traccia delle norme originarie, anche al fine di predisporre delle tavole di raccordo, la proposta di testo unico in argomento contiene nella rubrica degli articoli i riferimenti agli estremi legislativi da cui le disposizioni sono state ricavate;
- dell'abrogazione espressa delle disposizioni da ritenersi superate o incompatibili (già implicitamente abrogate);
- dell'adozione di disposizioni "transitorie" che si è ritenuto utile inserire nel testo unico per maggiore chiarezza normativa.

Dal punto di vista della tecnica redazionale, il Testo unico sanzioni prevede la sistematizzazione delle disposizioni coerentemente al loro oggetto. In particolare, in esso sono trasfuse le disposizioni normative relative alla disciplina sanzionatoria sostanziale di riferimento dei singoli tributi erariali, mentre la disciplina relativa a profili diversi (ad esempio in tema di accertamento) confluisce, per rispettivo settore d'ambito, negli altri testi unici attuativi della delega.

## **2. Testo Unico Giustizia Tributaria**

La proposta di Testo Unico della giustizia tributaria (di seguito "Testo unico giustizia"), coerentemente ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 21, comma 1, della legge delega, richiamati in premessa, ha come finalità:

- la raccolta della normativa vigente in materia di giustizia tributaria, contenuta nelle diverse fonti di primo grado;
- il coordinamento delle vigenti disposizioni in materia, mediante interventi limitati sul testo normativo resi indispensabili da modificazioni apportate dalla normativa successivamente intervenuta, ivi compresi i recenti decreti legislativi approvati, *medio tempore*, in attuazione della riforma di cui alla legge delega;
- la proposizione dell'abrogazione di tutte le disposizioni da ritenersi non più attuali e la rilevazione delle abrogazioni già operate dalle precedenti fonti di primo grado;
- l'attualizzazione delle disposizioni vigenti all'odierno assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione. Sul punto, si è proceduto ad aggiornare il testo delle disposizioni che facevano riferimento a denominazioni non più attuali – principalmente contenute nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 – per renderle coerenti non solo con la corrente nomenclatura degli enti ivi richiamati, ma anche con le intervenute mutazioni nell'organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze;

- l'inserimento dei riferimenti alle vigenti normative di settore riferite all'individuazione del contingente del personale della magistratura e amministrativo delle Corti di giustizia tributaria (ex Commissioni tributarie), anche alla luce delle nuove disposizioni di reclutamento del personale della magistratura tributaria introdotte dalla legge 31 agosto 2022, n. 130, e successive modificazioni.

La ricognizione ha riguardato principalmente i decreti legislativi 31 dicembre 1992, numeri 545 e 546: il primo contiene le disposizioni sull'organizzazione e il funzionamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria e degli uffici di collaborazione; il secondo reca la disciplina speciale del processo tributario, ivi compresa l'impugnazione delle sentenze presso la Corte di cassazione.

Quanto al primo, si è proceduto, come sopra evidenziato, ad aggiornare i riferimenti contenuti nelle vigenti disposizioni all'attuale assetto organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze e degli uffici di segreteria delle Corti di giustizia tributaria, tenendo conto delle più recenti modifiche (da ultimo, quelle apportate dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 20 maggio 2024, pubblicato in G.U. Serie Generale n.167 del 18 luglio 2024). Inoltre, sebbene diverse modifiche operate dalla richiamata legge n. 130 del 2022 fossero già state recepite dal citato decreto legislativo n. 545 del 1992, si è provveduto a ricondurre all'interno del Titolo I della Parte I:

- le disposizioni previste dall'articolo 8 della menzionata legge, riguardanti la cessazione dall'incarico di giudice tributario (inserita nel capo II);
- le disposizioni previste dal medesimo articolo 8 in relazione ai giudici togati componenti il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (inserita nel capo III);
- le disposizioni dell'articolo 3 della medesima legge, relative alla sezione civile della Corte di cassazione incaricata di trattare esclusivamente le controversie in materia tributaria (inserita nel capo V).

Con particolare riguardo alla Parte II della proposta di Testo unico giustizia, concernente la disciplina del processo tributario, si evidenzia, infine, che il dispositivo normativo di cui al comma 4-*bis* dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, concernente la non impugnabilità dell'estratto di ruolo, come modificato dall'articolo 12 del



decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110, trova migliore allocazione nel Testo Unico versamenti e riscossione – approvato, in esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri del 17 settembre 2024 – piuttosto che nel Testo unico giustizia. Ciò in quanto sono oggetto di riscossione a mezzo ruolo anche entrate non rientranti nella competenza del giudice tributario.