



- Iscritta Elenco Associazioni c/o Ministero della Giustizia (Art. 26 D.Lgs. 206/2007)
  - Iscritta Elenco Associazioni Ministero Sviluppo Economico (Legge n. 4/2013)
  - Iscritta Elenco Nuove Professioni CNEL al n. 67
  - Socio Fondatore AssoProfessioni
  - Socio UNI
  - Aderente Confederazione Sindacale Italiana delle Libere Associazioni Professionali (CONSAP)
- 
- Legalmente riconosciuta D.P.R. 361/2000 • Reg. Pers. Giuridiche di Roma n. 63/2001

## **AUDIZIONE**

**Disegni di Legge congiunti nn. 243, 714, 759, 1243, 1661 e 1687**

**sulla Riforma della Giustizia tributaria**

**Commissioni riunite**

**2<sup>a</sup> Giustizia e 6<sup>a</sup> Finanze e tesoro**

**SENATO della REPUBBLICA**

**Roma, 8 marzo 2022**

### **Introduzione**

La riforma della giustizia, tra cui quella tributaria, è uno degli apprezzabili obiettivi che si prefigge l'attuale Governo. Obiettivo reso ancora più necessario dopo l'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza tanto è vero che il 30 giugno 2021 si sono conclusi i lavori della commissione interministeriale, Finanze e Giustizia, per la riforma del processo tributario. E non è un caso se la riforma del processo tributario sia stata al centro dei temi affrontati nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario tenutasi a Roma il 21 gennaio 2022. Le idee che emergono dalle proposte di riforma elaborate dalla Commissione sono in linea con quanto la nostra Associazione ha suggerito in ogni audizione presso le sedi istituzionali preposte. Si intende, infatti, riformare il processo tributario mediante interventi rivolti alla professionalizzazione dei giudici di merito, pur senza disperdere il patrimonio di esperienza accumulato dalle attuali Commissioni, a rafforzare gli



strumenti deflattivi del contenzioso ed in particolare la mediazione e, infine, a ridurre i tempi del processo soprattutto nel giudizio di Cassazione. Peraltro, gli interventi proposti sembrano rispondere all'allarme lanciato dal primo presidente della Cassazione, dott. Curzio, proprio in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario allorché è emerso che la dimensione del contenzioso pendente non consente alla Corte di svolgere il suo compito prioritario che è quello di portare ad unità e coerenza l'interpretazione delle norme. Il primo Presidente, infatti, avverte che la qualità delle sentenze della Cassazione dipende da un "giudizio di appello fatto bene"; mentre oggi, invece, il grado di appello nei giudizi tributari presenta forti criticità dimostrato dal fatto che il tasso di accoglimento dei ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni tributarie regionali è di gran lunga più elevato di quello del contenzioso ordinario. Alla luce di questa breve introduzione e della relazione finale dei lavori della Commissione interministeriale del 30 giugno 2021, l'Associazione Tributaristi Lapet propone quanto segue:

### **Professionalità ed indipendenza del giudice tributario**

Il primo problema è quello di migliorare la qualità delle sentenze tributarie attraverso una rinnovata indipendenza del giudice tributario ed una sua professionalizzazione, nei termini che seguono:

I necessari requisiti di indipendenza, imparzialità e terzietà del Giudice Tributario sono lesi dalla soggezione della Giustizia Tributaria al Ministero dell'Economia e finanze, il quale, contestualmente, è collegato all'Agenzia delle Entrate, vale a dire alla parte avverso cui sono presentati la gran parte dei ricorsi. Inoltre l'Agenzia influenza sia il Legislatore e sia l'interprete del diritto tributario, mediante la produzione di circolari e provvedimenti attuativi di norme di legge. Troppo spesso dimentica che le circolari non costituiscono una fonte del diritto. Infine, deve essere



garantita ai giudici tributari un'adeguata retribuzione. Per ottenere questi obiettivi diventa, peraltro, fondamentale insistere sulla costituzionalizzazione dello Statuto del Contribuente, proposta e poi dimenticata nella riforma fiscale, necessaria per rafforzare l'esclusione delle Circolari dalla piramide delle fonti del diritto

<b>CRITICITA'</b>	<b>RAGIONI</b>	<b>RIFORMA</b>	
<p><b>assenza di indipendenza, imparzialità, terzietà idoneità tecnica</b></p> <p><b>Il Giudice Tributario non è privo di condizionamenti da parte di altri poteri dello Stato.</b></p> <p><b>I legami della Giurisdizione Tributaria con il MEF e la retribuzione dei Magistrati Tributari ostano ad una giustizia terza ed imparziale</b></p>	<p><b>Eccessivo potere di controllo del MEF</b></p> <p><b>Dimensione organica insufficiente</b></p> <p><b>Retribuzione insufficiente</b></p> <p><b>Reclutamento per titoli e non per concorso per esami</b></p> <p><b>Ammessi anche dipendenti dell'Amministrazione e Ufficiali a riposo della Guardia di Finanza</b></p>	<p><b>COMPETENZA TECNICA</b></p> <p><b>Selezione per concorso analogamente ai magistrati ordinari</b></p> <p><b>Attribuzione della competenza a soli magistrati togati e composizione monocratica o collegiale in ragione del valore della causa</b></p> <p><b>INDIPENDENZA</b></p> <p><b>Sottrazione al controllo del MEF</b></p> <p><b>Adeguate retribuzione</b></p>	<p><b>ORGANIZZAZIONE DELLE COMMISSIONI</b></p> <p><b>Conservazione della giurisdizione speciale con giudici togati in composizione monocratica o collegiale in ragione del valore della causa</b></p>



## **Mediazione, conciliazione e strumenti deflattivi del contenzioso tra fisco e contribuente**

La sezione tributaria della Corte di Cassazione è una “cittadella assediata”. Infatti, alla fine del 2021, i ricorsi pendenti in materia tributaria erano oltre 47.000 sui 111.000 ricorsi complessivi pendenti nelle sezioni civili della Corte. Per contro il contenzioso nei gradi di merito sembra ridursi, anche per effetto dell'efficacia degli strumenti deflattivi del contenzioso tributario, i quali, pertanto, andrebbero rafforzati.

A tal fine sarebbe opportuno aumentare la soglia del reclamo-mediazione almeno fino a 100.000 euro di imposta e sottrarre questo procedimento alla competenza dell' Agenzia delle Entrate per affidarla, invece, a mediatori effettivamente imparziali, analogamente al contenzioso civile. Detti mediatori potrebbero essere scelti tra gli attuali giudici non togati delle Commissioni Tributarie che resterebbero esclusi dalla magistratura tributaria una volta che questa sia composta solo da giudici togati. Un tentativo di conciliazione potrebbe essere reso obbligatorio anche nella fase dell'appello, al fine di deflazionare le impugnazioni alla Corte di Cassazione. Senza intervenire sull'organizzazione interna degli Uffici, sarebbe utile, tuttavia, anticipare già alla fase dell'accertamento con adesione le valutazioni ora concesse agli Uffici Legali in sede proprio di reclamo - mediazione. Ciò potrebbe ottenersi rafforzando la cooperazione tra le strutture dell' Agenzia delle Entrate, come previsto, tra l'altro, dalla Circolare 19/E del 8 agosto 2019 dell' Agenzia delle Entrate.

Rafforzare le procedure di mediazione e conciliazione sottraendole alla competenza dell' Agenzia delle Entrate può risolvere il problema degli avvisi di accertamento dichiarati parzialmente illegittimi, stimati nei gradi di merito nel 40% dei giudizi, ai quali corrisponde, in maniera del tutto iniqua, l'irrogazione di una sanzione piena al contribuente sulla quota non annullata dell'atto.

CRITICITA'	RAGIONI	RIFORMA	
<p><b>garantire l'effettività della fase pre-contenziosa a scopo deflattivo</b></p>	<p><b>reclamo mediazione attribuito all'Agenzia Entrate: assenza di autonomia funzionale</b></p>	<p><b>Aumento della soglia del reclamo mediazione ad euro 100.000</b></p>	<p><b>Rafforzare il tentativo di conciliazione oggi disciplinato dall'ar. 48 e 48bis Dlgs 546/1992</b></p> <p><b>mediante l'impiego dei Giudici non togati delle commissioni tributarie per lo svolgimento di una fase di conciliazione che si rende obbligatoria</b></p> <p><b>L'obbligo della conciliazione viene esteso anche ai giudizi di appello al fine di deflazionare i ricorsi alla Corte di Cassazione</b></p>



## **Estensione del patrocinio tributario ai Tributaristi Qualificati e Certificati**

L'articolo 63, comma 2, D.P.R. n. 600/1973, consente la rappresentanza e l'assistenza dei contribuenti davanti agli uffici finanziari ai professionisti di cui alla norma UNI 11511 certificati e qualificati ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, riconoscendone quindi una particolare e specifica competenza tecnica, del tutto analoga ai professionisti iscritti in albi professionali o a soggetti iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli dei periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la sub-categoria tributi.

Ciò premesso non vi è più alcuna ragione che osta all'abilitazione alla difesa tecnica nel processo tributario dei Tributaristi Qualificati e Certificati a norma dell'articolo 63, comma 2, D.P.R. n. 600/1973, ciò anche alla luce delle diverse categorie di professionisti ammesse al patrocinio dall'articolo 12, d.lgs. n. 546/1992. Tale proposta risponderebbe pienamente al nuovo test di proporzionalità introdotto dal decreto legislativo n. 142/2020 in attuazione della Direttiva UE n. 2018/958, nonché all'invito della Commissione EU nella Comunicazione COM(2021) 385 final, del 9 luglio 2021 a rimuovere le restrizioni inutili nel settore dei servizi professionali. D'altra parte l'estensione del patrocinio contribuisce anche ad aumentare gli effetti dei provvedimenti deflattivi del contenzioso tributario.


CRITICITA'	RAGIONI	RIFORMA	
<p><b>La giurisdizione speciale richiede competenze tecniche specifiche</b></p>	<p><b>assistenza tecnica specifica ex art. 12 D.lgs 546/1992</b></p>	<p><b>Estensione della difesa tecnica anche ai tributaristi qualificati e certificati in ragione della loro preparazione tecnica;</b></p> <p><b>Nonché al fine di rafforzare gli strumenti deflattivi del contenzioso poiché il contribuente può essere assistito in tutta la fase di istruttoria - accertamento e contenzioso dal medesimo professionista</b></p> <p><b>Nonché al fine di evitare la differenza tra i professionisti iscritti ante 1993 e quelli iscritti successivamente</b></p>	<p><b>Riforma dell'art. 12 D.lgs 546/1992 alla luce dell'art. 63 D.p.r. 600/73</b></p>

## Tavole sinottiche sulle osservazioni

# RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO: VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCESSO

**Principi costituzionali del Giusto Processo**

L'articolo 101 della Costituzione stabilisce che i Giudici sono soggetti soltanto alla legge; Il successivo articolo 108 attribuisce alla legge il compito di preservare l'autonomia delle giurisdizioni speciali; l'art. 111 della medesima Carta impone il rispetto dei requisiti di imparzialità e terzietà del Giudice



**Riforma delle Commissioni Tributarie**

E' necessario introdurre una magistratura tributaria professionale e togata

**La giurisdizione tributaria è incardinata presso il Ministero dell'Economia e Finanze**

E' necessario intervenire sul corto circuito: Ministero dell'Economia - Agenzia delle Entrate - Commissioni Tributarie. Deve essere reciso il legame tra Commissioni Tributarie e Ministero dell'Economia

# RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO: GARANTIRE L'INDIPENDENZA DEL GIUDICE

**E' VERA GIUSTIZIA TRIBUTARIA ?**

Il Ministero dell'Economia ha abbandonato la funzione di attuare le norme tributarie. L'attuazione e l'interpretazione delle norme fiscali è ormai lasciata all'Agenzia delle Entrate.



**AGENZIA DELLE ENTRATE**

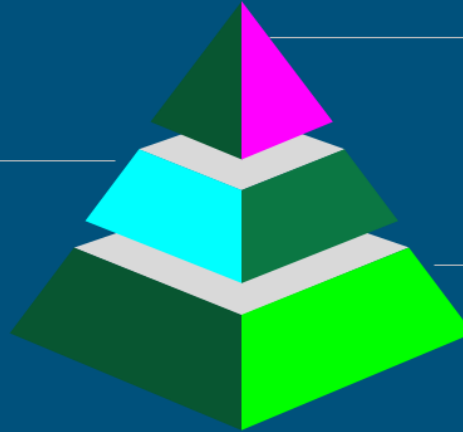
**PRODUZIONE NORME FISCALI**



# RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO: UNA GIUSTIZIA PROFESSIONALE

## Trasformare i Giudici non togati delle attuali Commissioni in Collegi di Conciliazione giudiziali

I giudici non togati delle attuali Commissioni potrebbero essere destinati a comporre Commissioni di Conciliazioni con funzione di filtro tra la fase amministrativa di reclamo mediazione e quella contenziosa davanti al giudice togato



### 1 Giudice Monocratico Togato

Le controversie non concluse nelle precedenti fasi conciliative vengono decise da un giudice monocratico togato. L'accesso alla giustizia togata può essere presidiato da meccanismi bonus/malus sulle spese di lite

### 2 Ampliare l'ambito del reclamo - mediazione e rendere efficace l'accertamento con adesione Patrocinio anche ai Tributaristi Qualificati e Certificati

è opportuno potenziare l'accertamento con adesione aumentando le possibilità di trovare un accordo in sede di adesione è opportuno aumentare la soglia di obbligatorietà del reclamo-mediazione. Estensione del patrocinio anche ai Tributaristi Qualificati e Certificati

# RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO: ESTENDERE IL PATROCINIO AI TRIBUTARISTI



AMPLIARE L'AMBITO DEL RECLAMO MEDIAZIONE

COMMISSIONI DI CONCILIAZIONE NON TOGATE

GIUDICE MONOCRATICO TOGATO

ATTRIBUZIONE DEL PATROCINIO IN GIUDIZIO AI TRIBUTARISTI QUALIFICATI E CERTIFICATI

La riduzione dei costi per i contribuenti, la semplificazione e gli effetti deflattivi del contenzioso, possono essere garantiti solo attribuendo il patrocinio in giudizio di cui all'art. 12, co. 3, D.lgs 546/1992 anche ai Tributaristi Qualificati e Certificati.

## Ulteriori proposte sulla struttura del contenzioso



La figura sopra indicata illustra la tripartizione del contenzioso tributario risultante dalla proposta di riforma dei Tributaristi Lapet. Per le cause di valore fino a 3.000 euro, che coincidono con il limite di valore concesso al ricorrente per stare in giudizio personalmente, viene escluso il grado di appello e conservato il solo ricorso per Cassazione per motivi tassativamente indicati.

Il reclamo mediazione si auspica sia rafforzato ed esteso fino al valore di lite di euro 100.000.

Inoltre si intendono rafforzare gli strumenti deflattivi del contenzioso, mediante l'introduzione di un tentativo di conciliazione obbligatorio precedente al giudizio di primo grado. Questa fase potrebbe svolgersi davanti ai giudici onorari delle attuali Commissioni Tributarie. Il tentativo di conciliazione è utile anche per correggere il



difetto di autonomia funzionale della fase di reclamo - mediazione lasciata alla decisione degli Uffici Legali dell’Agenzia delle Entrate.

L’obbligo del tentativo di conciliazione viene previsto anche in fase di giudizio di appello, al fine di deflazionare le successive impugnazioni alla Corte di Cassazione.

I giudizi di valore superiore ad euro 100.000, che non transitano per la fase di reclamo mediazione, successivamente al tentativo di conciliazione saranno di competenza del giudice in composizione collegiale.

### Tabella di sintesi

CRITICITA’	RAGIONI	RIFORMA	
<b>assenza di indipendenza, imparzialità, terzietà idoneità</b>	<b>Eccessivo potere di controllo del MEF</b>  <b>Dimensione organica insufficiente</b>  <b>Retribuzione insufficiente</b>  <b>Reclutamento per titoli</b>  <b>Ammessi anche dipendenti dell’Amministrazione e Ufficiali a riposo della Guardia di Finanza</b>	<b>Selezione per concorso analogamente ai magistrati ordinari</b>  <b>Attribuzione della competenza a soli magistrati togati e composizione monocratica</b>  <b>Sottrazione al controllo del MEF</b>	<b>conservazione della giurisdizione speciale con giudici togati in composizione monocratica o collegiale in ragione del valore della causa</b>  <b>modifica del D.lgs 545/92</b>
<b>effettività della fase pre-contenziosa a</b>	<b>reclamo mediazione attribuito</b>	<b>introduzione di una fase di mediazione</b>	<b>Impiego dei Giudici non togati delle</b>



<b>scopo deflattivo</b>	<b>all' Agenzia Entrate</b>	<b>davanti a una struttura effettivamente indipendente:  tentativo obbligatorio di conciliazione</b>	<b>commissioni tributarie per lo svolgimento della fase di conciliazione come filtro per il contenzioso anche in appello</b>
<b>Giurisdizione speciale che richiede competenze specifiche</b>	<b>assistenza tecnica specifica ex art. 12 D.lgs 546/1992</b>	<b>Estensione della difesa tecnica anche ai tributaristi qualificati e certificati in ragione della loro preparazione tecnica</b>	<b>Riforma dell'art. 12 D.lgs 546/1992 alla luce dell'art. 63 D.p.r. 600/73</b>
<b>violazione della parità delle armi e del contraddittorio effettivo</b>	<b>istruttoria vincolata del processo e divieto di prova testimoniale</b>	<b>ammissione della testimonianza scritta</b>	<b>Riforma art. 7 D.lgs 546/92</b>
<b>carenza di tutela giurisdizionale effettiva</b>	<b>carenza di strumenti coi quali interrompere verifiche illegittime</b>	<b>introduzione di tutela cautelare ante causam analoga agli articoli 669ter Cpc</b>	<b>Richiamo agli articoli 669ter Cpc e/o riforma art. 47 D.lgs 546/92</b>

Si resta a disposizione per ulteriori chiarimenti ed approfondimenti.  
Grazie per l'attenzione.

**Il Presidente Nazionale  
Dott. Roberto Falcone**