



Consiglio Nazionale Forense

presso  
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

## **Audizione Commissioni riunite Senato e Camera**

### **2a giustizia e 6a finanze e tesoro**

Il Consiglio Nazionale Forense ringrazia della disponibilità dimostrata dalle Commissioni riunite Senato e Camera affidando a queste brevi note il proprio contributo in tema di riforma del processo tributario anche in attuazione degli obiettivi del PNRR che si richiamano.

#### **OBIETTIVI DEL PNRR**

*il Governo si propone l'obiettivo di intervenire sulla giustizia tributaria per ridurre il numero di ricorsi alla Corte di Cassazione e consentire una loro trattazione più spedita. Il Piano muove infatti dalla considerazione di quanto il contenzioso tributario sia una componente importante dell'arretrato della Cassazione (50.000 ricorsi pendenti nel 2020) un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico; rinvio pregiudiziale per risolvere dubbi interpretativi, per prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati della Corte di Cassazione; rafforzamento delle dotazioni di personale e intervenendo, mediante adeguati incentivi economici, sul personale ausiliario.*

Il Consiglio Nazionale Forense raccogliendo lo spirito di questa proposta non intende sostenere o presentare un articolato di riforma del processo tributario ma di formulare alcuni suggerimenti che nascono dalla esperienza pratica e confida di potere fornire il proprio contributo costruttivo con proposte utili ad assicurare la indipendenza della giurisdizione tributaria ed un giusto processo che dia piena tutela alle ragioni del contribuente .

Va premesso che la durata del processo tributario di merito, in linea generale, ha prodotto risultati apprezzabili in termini di celerità delle decisioni.

Anche la mia esperienza diretta presso la Ctp di Pesaro conduce a ritenere estremamente positivi i tempi di decisione della giurisprudenza tributaria come emerge dalla tabella allegata .



*Consiglio Nazionale Forense*

presso  
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

I tempi di durata del processo tributario, soprattutto quelli del primo grado, sono sicuramente molto più brevi rispetto al processo civile .

Deve quindi escludersi la praticabilità di un trasferimento della giustizia tributaria alla giurisdizione ordinaria o alla magistratura contabile o di interventi radicali che non prevedano una armonizzazione e coordinamento con quanto già esistente con il rischio di essere controproducenti per la efficienza del processo.

### **Giudizi pendenti davanti alla Corte di Cassazione**

E' indubitabile che la mole di contenzioso pendente davanti alla Corte di Cassazione è quella che desta i problemi più rilevanti (circa 11mila i ricorsi nell'ultimo anno). Sarebbe, quindi, opportuno prevedere oltre al "rafforzamento" della sezione tributaria la possibilità di prevedere una conciliazione anche nel corso del giudizio pendente innanzi alla Suprema Corte.

Si tratta di un aspetto trattato dal Disegno di legge 759/Nannicini che prevede una riduzione delle sanzioni nel caso di conciliazione davanti alla Corte di Cassazione.

E' quindi ragionevole ed opportuno intervenire in modo deciso per favorire la definizione del contenzioso in Corte di Cassazione .

Va anche valutata una definizione agevolata delle controversie pendenti innanzi alla Corte di Cassazione che renda appetibile la definizione anche con decurtazione del tributo ed eliminazione quasi totale delle sanzioni ( che costituiscono una parte molto rilevante del debito tributario ) .

### **Mediazione**

L'attuale istituto della mediazione tributaria affidata alla stessa amministrazione finanziaria ha prodotto risultati assolutamente deludenti .

Va valutata la proposta di affidare la mediazione " all'esterno del processo " ad un collegio formato e presieduto da un giudice tributario che non sia in servizio presso la commissione tributaria insieme ad un rappresentante delle professioni ed un rappresentante della amministrazione finanziaria.



*Consiglio Nazionale Forense*

presso  
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

La presidenza affidata ad un giudice tributario non più in servizio consentirebbe di utilizzare la professionalità acquisita ed evitare confusioni di ruoli tra giurisdizione e mediazione.

Il sistema consentirebbe di utilizzare l'esperienza del giudice tributario ma anche di realizzare una mediazione trasparente che possa essere trasmessa e valutata dall'organo giudicante nel caso di ingiustificato rifiuto.

### **Certezza, chiarezza e legalità**

Non può, comunque, esservi una adeguata riforma tributaria senza un processo tributario imparziale ed efficiente, ma soprattutto senza normative comprensibili e chiare come ha confermato in modo estremamente eloquente il dr. Ruffini, Direttore della Agenzia, “non si conosce neppure con esattezza il numero delle leggi in materia fiscale, non ho mai conosciuto nessuno che possa dire di conoscere alla perfezione il sistema tributario”.

### **Statuto del contribuente –**

Per dare un ulteriore segno dell'attenzione che si vuole riservare ad un nuovo rapporto di collaborazione fisco-contribuente sarebbe opportuno approvare, in forma di legge costituzionale ex art. 138 Costituzione, lo Statuto dei Diritti del Contribuente.

Negli ultimi venti anni lo Statuto del Contribuente è stato violato in almeno 81 casi dal legislatore (di cui 49 con decreto legge) ed in altri 600 casi, in modo tacito, da altre disposizioni provenienti dalla P.A.; a titolo di esempio, la cosiddetta stretta sul regime forfettario che ne ha limitato la operatività è stata approvata con la legge di bilancio 2020 con efficacia dal 1.1.2021 senza il preavviso di 60 giorni previsto dall'art. 3 del medesimo statuto in termini di efficacia temporale delle norme tributarie.

Anche se la norma prevede che “le disposizioni dello statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000 n. 212), in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali



*Consiglio Nazionale Forense*

presso  
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

l'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica “ la giurisprudenza ha precisato che le norme della legge 27 luglio 2000 n. 212 non possono fungere da norme parametro di costituzionalità, né consentire la disapplicazione della norma tributaria in contrasto con le stesse.

Il rafforzamento del valore dello Statuto consentirebbe ,fornendo certezza al contribuente ma anche agli operatori , di limitare il contenzioso.

### **Ridimensionamento presunzioni tributarie**

Le presunzioni tributarie, come è noto, fissano formalmente un elemento della fattispecie erariale che si consolida (o, comunque, si ritiene provato) a condizione che il contribuente non fornisca la prova di un fatto o una circostanza incompatibile con l'elemento presunto (cd. prova contraria).

Le presunzioni tributarie individuate sono circa 22 tra quelle create dal legislatore e quelle interpretate dalla giurisprudenza, finendo per invertire l'onere della prova che ex art. 2697 c.c., incombe di regola su colui che è tenuto a provare il fatto.

Vi sono alcune presunzioni che addebitano al contribuente la dimostrazione negativa di un fatto attraverso una prova spesso estremamente difficile: ci si riferisce solo a titolo esemplificativo : a quelle in materia di indagini finanziarie a quella in materia di distribuzione dei dividendi.

In definitiva, si tratta di presunzioni che non rispecchiano un rapporto paritario, ma neppure ragionevole, tra fisco e contribuente e che dovrebbero essere riformate in modo da consentire al contribuente almeno di fornire una prova contraria che, altrimenti, è praticamente impossibile fornire.

Un esempio che condurrà ad un nuovo contenzioso sarà anche la applicazione del c.d. Redditometro , in quanto introduce con effetti retroattivi nuovi indici rivelatori di ricchezza, che lo statuto del contribuente in realtà vieterebbe .



*Consiglio Nazionale Forense*

presso  
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

Si ha motivo di ritenere che solo ponendo alla attenzione del sistema tributario i principi di certezza, chiarezza, irretroattività( e comunque lo Statuto del contribuente approvato con legge costituzionale) potrà ristabilirsi un corretto rapporto fisco-contribuente diminuendo il contenzioso e le occasioni di conflitto tra contribuente ed amministrazione finanziaria .

### **ACCESSO BANCA DATI / obiettivo che il pnrr intende incentivare**

Il fatto che il contribuente non abbia l'accesso alla banca dati tributaria offre vantaggi competitivi per Agenzia Entrate tra cui quello di:

- individuare sentenze favorevoli;
- Selezionare argomenti difensivi usati da uffici periferici da riutilizzare nei nuovi contenziosi;
- Accedere a tutti gli atti e fascicoli;
- conoscere argomenti difensivi utilizzati per il contenzioso e le relative sentenze;

Questi vantaggi non sono fruibili nello stesso modo dal contribuente.

E', quindi , da incoraggiare la diffusione delle banche dati come strumento volto ad orientare le parti nella coltivazione del contenzioso, che dovrà essere assicurato in posizione paritetica alle parti.

### **RINVIO PREGIUDIZIALE / obiettivo che il pnrr intende incentivare**

Si è ipotizzata la possibilità al fine di ridurre liti che possano essere definite sulla base di principi uniformi di proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale da parte delle commissioni tributarie innanzi alla Corte di Cassazione.

C'è motivo di ritenere che essa sia promuovibile qualora la questione trattata sia tale da influire sulla emanazione della sentenza (interpretazione nuova o quando la giurisprudenza esistente non chiarisce l'applicazione della norma giuridica in



*Consiglio Nazionale Forense*

presso  
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

relazione ad un fatto inedito) . Si ritiene che la richiesta dovrà essere dettagliatamente motivata in analogia alla raccomandazione 216/C – 439/01 relativa al deferimento di questioni pregiudiziali innanzi alla Corte Giustizia Unione Europea.

Anche questo strumento può ritenersi utile al fine di uniformare i principi della giurisprudenza pur nel rispetto della singola valutazione del caso concreto affidata al giudice di merito.

- **ALCUNE PROPOSTE PER VALORIZZARE LA AUTONOMIA E LA COMPETENZA DELLA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA**

Tra i principi che a nostro parere dovrebbero ispirare la riforma tributaria si segnalano i seguenti:

- **Trasferimento di uffici** e di tutto il personale oltre che dei giudici dal MEF alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o al Ministero della Giustizia
- **Miglioramento ed accessibilità** della qualità delle decisioni attraverso lo sviluppo delle banche dati della giurisprudenza tributaria garantendone completa accessibilità da parte del pubblico e degli operatori .
- **Creazione di organismi permanenti** di confronto tra il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, tutti i soggetti coinvolti nel processo tributario ed i Consigli Nazionali delle Professioni abilitate alla difesa nel processo tributario con il compito di monitorare il funzionamento della giustizia tributaria e formulare proposte .
- **Difendere la natura speciale della giurisdizione tributaria** mantenendo l'attuale ubicazione e denominazione degli organi giudicanti di primo e secondo grado,
- **Salvaguardare le professionalità e le esperienze** maturate esistenti mediante la regolamentazione di un adeguato periodo transitorio che consenta l'ingresso costante e graduale dei nuovi giudici così da assicurare lo svolgimento della funzione giudicante con continuità negli organismi collegiali



Consiglio Nazionale Forense

presso  
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

**-Mantenimento della composizione collegiale dell'Organo giudicante per tutte le controversie**

- Prevedere strumenti di **istruzione preventiva** in ordine a questioni di natura prevalentemente tecnica (ad esempio in materia di valutazione magazzino)

**-Attuare l'art. 111 Costituzione** dando ingresso e spazio alla prova testimoniale nel processo tributario o quantomeno la efficacia dell'atto notorio che, ove contestato, potrebbe richiedere l'audizione del dichiarante.

**-Eliminazione della condanna alle spese in fase cautelare** in quanto il rischio di soccombenza valutata in termini "sommari" a fronte della riscossione frazionata del tributo rischia di danneggiare il contribuente.

- Prevedere un termine massimo entro cui debba essere **emessa la decisione sulla sospensione degli atti impegnati ,laddove richiesta** , pena la inefficacia della esecutorietà della pretesa impositiva sino al giudizio di primo grado.

In sintesi un percorso che migliori l'efficienza salvaguardando la tutela del contribuente.

.....  
Si ringrazia dell'attenzione rimanendo a disposizione per fornire ulteriori contributi.

Roma 15.3.2022

Avv. Arturo Pardi