

**I QUADERNI DI IUSTITIA**  
NUOVA SERIE, N. 3

Volume curato dai Professori Marco Allena e Valeria Mastroiacovo con la collaborazione, in sede locale, della Professoressa Maurizia Pierri e del Dottore Giovanni Tarantino per il Comitato Scientifico-Organizzativo.

La pubblicazione degli Atti del 72° Convegno Nazionale di Studi dell'UGCI è stata sponsorizzata dalla società MONTECO, con sede in Lecce.

*Classificazione Decimale Dewey:*

**343.4504 (23.) DIRITTO TRIBUTARIO. ITALIA**



*Unione Giuristi Cattolici Italiani*

# LE RIFORME FISCALI

ATTI DEL 72° CONVEGNO NAZIONALE DI STUDI

— LECCE, 8-9 GIUGNO 2023 —





©

ISBN  
979-12-218-2011-9

PRIMA EDIZIONE  
**ROMA** 30 GIUGNO 2025

# INDICE

## SESSIONE INAUGURALE

- I I *Saluti introduttivi*  
DAMIANO NOCILLA  
DANIELA CAVUOTO  
COSIMO BOTTAZZI  
ANTONIO MARUCCIA  
ANTONIO TOMMASO DE MAURO  
MASSIMO FERRANTE  
ELIO PERRONE

## PRIMA SESSIONE

- 29 Le riforme fiscali  
GIANCARLO CORAGGIO
- 35 La riforma del sistema tributario  
LIVIA SALVINI
- 43 La riforma della tassazione del reddito  
FRANCO PAPARELLA

- 63 *Intervento programmato*  
Riforma Fiscale – Ieri, Oggi, Domani  
ROSARIO GIORGIO COSTA

SECONDA SESSIONE

- 67 La riforma del processo tributario  
ANTONIO FRANCESCO ESPOSITO
- 75 Il contrasto all'evasione fiscale: profili evolutivi  
MARCO ALLENA
- 91 Procedimenti accertativi e nuovo rapporto tra fisco e contribuente  
nella legge delega di riforma tributaria  
VALERIA MASTROIACOVO
- 121 Ulteriore riforma della giustizia tributaria  
MAURIZIO VILLANI

TAVOLA ROTONDA

- 153 *Riforma tributaria e crescita*  
MARCO MICCINESI  
MASSIMO GARAVAGLIA  
MARCO OSNATO  
IVAN VACCA  
MARIO TURCO

TERZA SESSIONE

- 193 *Intervento programmato*  
SAVERIO CONGEDO
- 197 *Intervento programmato*  
Enti religiosi ecclesiastici civilmente riconosciuti e aspetti delle  
riforme fiscali  
MARIA LUISA TACELLI

201 Relazione conclusiva  
FRANCO GALLO

APPENDICE

227 *Elenco dei decreti legislativi emanati in attuazione della legge delega per la riforma fiscale n. III del 9 agosto 2023*



Unione Giuristi Cattolici Italiani



LUMSA  
UNIVERSITÀ

Con il contributo e la sponsorizzazione di:



Al servizio dell'ambiente e del cittadino

Altri sponsor:



Camera di Commercio  
Lecce



Banca  
Popolare  
Pugliese



LE CINQUE  
VELE



GRAND HOTEL TIZIANO  
E DEI CONGRESSI

Con il patrocinio di:



Camera di Commercio  
Lecce



UNIVERSITÀ  
DEL SALENTO



DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE GIURIDICHE

Fondazione  
CARIPLO



## **SESSIONE INAUGURALE**



## SALUTI INTRODUTTIVI

DAMIANO NOCILLA  
*Presidente Centrale dell'UGCI*

Nel rivolgere a tutti i presenti il mio più cordiale saluto, desidero esprimere la gratitudine mia e dell'intera Unione a Sua Eminenza Reverendissima il Card. Francesco Coccopalmerio, Assistente Ecclesiastico centrale dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani, che segue con paterna benevolenza tutti i nostri lavori. Il mio ringraziamento va poi a tutte le autorità presenti, dalla Presidente Cavuoto all'Avvocato Maraschio, il quale rappresenta qui il Presidente della Giunta regionale.

Ringrazio, inoltre, la Professoressa Tommasi, rappresentante del Rettore dell'Università del Salento; l'Avvocato Tarantini, Avvocato distrettuale dello Stato; l'Avvocato De Mauro, Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Lecce; il Dott. Bottazzi, Presidente della Corte di Giustizia Tributaria; l'Avvocato Ferrante, Segretario generale dell'Unione Camere Avvocati Tributaristi; il Colonnello Comandante provinciale dei Carabinieri e il Colonnello Vicecomandante della Scuola di Cavalleria.

Ma sento la necessità — condivisa, ritengo, da tutti i presenti — di rivolgere sin da ora un vivissimo ringraziamento agli illustri relatori che si sono sobbarcati la fatica di venire qui ad illustrare gli aspetti, più o meno problematici, di questa Riforma tributaria, che è in fase di avvio. Spero che la bellezza di questa città, così accogliente, compensi la loro fatica!

L'ideazione di questo Convegno, la sua articolazione e la programmazione delle varie relazioni, nasce dall'impegno dei Professori Marco

Allena e Valeria Mastroiacovo, cui va un particolare ringraziamento. Essi hanno inoltre curato i rapporti con la maggior parte dei relatori coordinandosi, a loro volta, con il Comitato scientifico–organizzativo, che in sede locale ha provveduto al piano logistico ed ha tenuto i collegamenti dell’organizzazione centrale con il mondo universitario leccese.

Mi corre l’obbligo, nell’introdurre i lavori, di dare risposta ad alcune domande preliminari relative a questo 72° Convegno Nazionale di Studi della nostra Unione.

La prima domanda origina dal fatto che questo nostro Convegno si svolge eccezionalmente nel medesimo anno nel quale era stato, ed è già previsto, un 73° Convegno Nazionale di Studi, che si terrà a Catania nel mese di novembre. Ricordo, in proposito, che, a causa dell’epidemia da Coronavirus, nel 2020 non si è potuto tenere il tradizionale Convegno annuale della nostra Unione: il che ha avuto un forte impatto su un’idea cui i nostri Soci sono molto affezionati. Questa interruzione, infatti, pesava fortemente sulle nostre coscienze, che sentivano come una ferita il fatto che un evento naturale avesse potuto interrompere la continuità — che oserei definire — “spirituale” della nostra attività, che vede nei Convegni Nazionali uno dei momenti che caratterizzano la nostra presenza nella cultura giuridica del nostro Paese. In altri termini, non riuscivamo ad accettare la cesura che si era realizzata!

Il problema è stato immediatamente percepito dal caro avvocato Elio Perrone, che, con giovanile entusiasmo, si è subito dichiarato disponibile ad organizzare un Convegno su un tema di grande attualità, che è stato immediatamente individuato nel problema della Riforma tributaria. Lo stesso avvocato Perrone, dimostrando un forte attaccamento alla propria città, ha insistito perché il Convegno si tenesse qui a Lecce ed ha messo tutto il suo entusiasmo e tutta la sua grinta nella cura dell’odierna manifestazione.

Questa volontà del Presidente dell’Unione leccese, che nasce da una città così legata ai valori della cultura giuridica ed il cui Foro è riconosciuto come uno dei più prestigiosi, si è coniugata con un interesse specifico dell’intera Unione centrale, che vede con un certo favore il fatto che i Convegni nazionali di studio non abbiamo come unica località di svolgimento la Capitale, ma comincino ad indirizzarsi verso la periferia e ad avvicinarsi, così, alla vita giuridica che vi si svolge: il che

significa un maggiore approssimarsi del pensiero giuridico dei cattolici italiani alle Università, alla Magistratura, al Foro, ed alle Istituzioni delle diverse Regioni italiane. Ciò dovrebbe, nei nostri voti, stimolare una attiva presenza delle Unioni locali dei giuristi cattolici nelle realtà periferiche e, per converso, a sensibilizzare queste realtà verso l'attività non solo delle Unioni locali, che dovrebbero essere stimolate, a loro volta, a realizzare una più vivace attività culturale, ma anche a quella dell'Unione centrale.

La seconda domanda porta ad interrogarsi sul perché sia stato scelto il tema della Riforma tributaria in *fieri*, in un momento in cui si sta realizzando il passaggio da una normativa, che sotto vari profili, era vista come inadeguata ai tumultuosi cambiamenti della vita economica, ad un'altra, che si vuole più rispondente alle nuove esigenze ed a nuove visioni di politica economica. E qui non posso non sottolineare la coincidenza temporale tra lo svolgimento del Convegno e l'avvenuta presentazione del disegno di legge di delega del Parlamento al Governo, che andrà in discussione tra poco (già se ne sta discutendo, credo, alla Camera dei deputati). Purtroppo — sia detto per *incidens* — quest'ultima circostanza ha causato qualche assenza nei lavori, che si verranno svolgendo, probabilmente perché qualcuno non ha ritenuto di cogliere l'occasione di un Convegno di studio, che si presenta come la prima riflessione tecnicamente approfondita sulla Riforma tributaria da poco avviata: eppure, i temi del Fisco sono strettamente legati a quelli della politica economica, che si vuole realizzare. E perciò, si può prevedere che la nostra discussione metterà sul tappeto il tipo di economia, che l'ordinamento europeo e quello dei singoli Stati intendono realizzare, e, soprattutto, gli indirizzi politici che si propongono al corpo elettorale.

Dovrebbe, quindi, risultare chiaro come il tema proposto interroghi la coscienza del cristiano ed il suo impegno nella società civile.

Tutti ricordiamo la pagina evangelica nella quale coloro che volevano mettere in difficoltà Gesù, gli domandarono se fosse lecito pagare il tributo a Cesare. E tutti ricordiamo anche la risposta che Gesù dette ai provocatori: “Date a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio” (Luca, 20-24).

Ma perché quel “Date a Cesare quel che è di Cesare”? Certo, non possiamo applicare ai precetti evangelici le odierne categorie del

pensiero economico. Ma un punto mi sembra chiaro. Ed è che dai precetti evangelici noi siamo chiamati ad agire in campo economico illuminati dalla loro chiarezza, onde il messaggio che risulta è quello del profondo legame, che vincola la politica tributaria alla vita sociale e che ci spinge ad agire con l'ottica di chi ha precisi precetti etici, di cui portar testimonianza con il proprio inserimento nella comunità.

Ma allora il sistema tributario non va visto soltanto come uno dei più importanti strumenti di politica economica e, quindi, come uno strumento diretto, in certo qual senso, ad incrementare lo sviluppo del nostro Paese. Esso, dev'essere, considerato soprattutto come uno strumento atto a realizzare non solo una forma di solidarietà fra gli uomini, fra i gruppi, fra le classi, che compongono una certa comunità nazionale e sovranazionale, ma anche a favorire un'economia che superi l'individualismo egoistico e trovi nei precetti etici il proprio limite.

Ecco, dunque, il problema che noi cristiani, discutendo di un sistema tributario in *fieri*, ci poniamo e ci dobbiamo porre.

DANIELA CAVUOTO  
*Presidente della Corte d'Appello distrettuale di Lecce*

Consentitemi prima di tutto di salutare il presidente Esposito che ritornerà a breve qui tra noi come presidente di sezione della Corte.

I temi che voi oggi dovete trattare sono di grande impatto, non solo dal punto di vista giuridico ma, soprattutto, dal punto di vista sociale.

La Riforma del processo tributario, di cui alla legge 130 del 2022, apre tanti temi caldi che voi oggi sicuramente tratterete. Mi riferisco, ad esempio, all'acquisizione della testimonianza scritta, alla questione del rinvio pregiudiziale, *ex art. 363-bis* del Codice di procedura civile, oltre che a tutte le questioni che riguardano il riparto dell'onere della prova sia sul versante dell'amministrazione sia sul versante del contribuente, con riferimento anche alla ricerca di rimborso (fatta eccezione, ovviamente, per il caso in cui il rimborso riguardi somme che sono oggetto dell'accertamento impugnato).

Proprio quest'ultimo profilo, in particolare, mi pare che vi avvicini moltissimo a tutta la produzione giurisprudenziale sul riparto dell'onere della prova — tema che è prettamente civilistico — che forse esclude la possibilità, per come disegnato nella legge, di far riferimento al principio “del più probabile che non”, che pure orienta la valutazione della prova nell'ambito civile e che per certi versi, sotto il profilo dei rapporti tra amministrazione e contribuente, ricalca un po', e permettetemi lo dico per deformazione professionale, il riparto dell'onere della prova che i giudici del lavoro devono fare attenzione in materia di indebito previdenziale.

La Delega fiscale, poi, penso che apra temi ancora più delicati e più scottanti perché c'è, appunto, la necessità di contemperare il principio di cui all'articolo 53 della Costituzione, e quindi la progressività, con il passaggio all'aliquota unica; e questo poi ovviamente riapre la discussione sulla necessità di revisione dei regimi agevolati.

Mi auguro che da questo incontro possano nascere anche spunti di riflessione sulla necessità di trovare, nell'ambito delle possibili strade percorribili, una legislazione che tenga conto dei bisogni delle famiglie e che possa contemperare, appunto, la progressività con l'etica fiscale.

Vi ringrazio e auguro buon lavoro a tutti.

COSIMO BOTTAZZI

*Presidente della Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Lecce*

Il mio sarà un saluto breve. Innanzitutto, un saluto per tutti e il plauso agli organizzatori di questo Convegno a Lecce. Un Convegno nazionale di questo spessore non può che fare onore alle città di Lecce, e a noi che operiamo in queste città.

L'oggetto del Convegno, tra l'altro, è un argomento che richiama un tema ampio che riguarda tutti i cittadini oltre che le istituzioni e, quindi, di interesse enorme con ricadute giornaliere per noi che poi dobbiamo occuparcene nelle aule di giustizia.

La riforma è stata a lungo attesa, molto attesa. Se non altro perché tutti sappiamo che nel nostro paese la giustizia tributaria è sempre stata affetta da gravi guasti, li chiamavano di "sistema" per non offendere nessuno, nonché da incongruenze che derivavano anche dalla stratificazione nel tempo di norme non più rispondenti alle esigenze dei cittadini.

La riforma è stata svolta sulla base di tre direttrici, per cui tutti noi lo sappiamo, magistratura indipendente e imparziale — la stessa denominazione attuale lo dimostra non più Commissione ma Corte di Giustizia; sul piano ordinamentale però questa collocazione trova molte critiche perché rimane comunque una magistratura alle dipendenze del ministero (e questo non è in linea con il precetto costituzionale poiché: l'imparzialità, l'indipendenza, sono valori prima ancora che sostanziali, formali).

Ecco, una collocazione più attenta — credo che poi questo è un argomento che verrà ripreso dai relatori — si sarebbe potuta immaginare.

Altro tema, la dipendenza del giudice tributario da un ministero viene accentuata anche in alcuni passaggi un po' invasivi, pensiamo alla fase della mediazione: abbiamo una singolarità, la mediazione che viene svolta davanti all'Ufficio che ha emesso il verbale di accertamento non va bene; la mediazione dev'essere un'attività giudiziaria, quindi terza, affidata a un giudice terzo, oppure come qualcuno propone, in dottrina, forse è meglio toglierla, e se ne sta discutendo.

Altra direttrice, potenziamento, quindi della magistratura, ma riduzione del carico fiscale enorme del contenzioso; contenzioso che adesso si può aggredire in una maniera più attenta e più incisiva: la mediazione, l'agevolazione delle liti, il potenzialmente della stessa Cassazione che oggi dispone di una sezione specificamente riservata al tributario.

Terza direttrice, maggiori diritti al contribuente. Maggiori diritti li ritroviamo: forse il più grande diritto è quello della prova testimoniale che è una prova scritta, una prova con tanti paletti, ma che comunque entra nell'ordinamento.

Maggiore attenzione al contribuente, maggiore onere però per l'Ufficio che oggi è tenuto a svolgere una più accentuata e attenta motivazione: in dottrina la chiamano "motivazione rafforzata" già nella fase dell'accertamento, nella fase impositiva, e questa maggiore attenzione deve essere poi svolta nel corso del giudizio. Sappiamo che vi sono ormai anche nella legge delle sanzioni, chiamiamole "sanzioni", delle responsabilità a carico di chi non si sottrae a questo obbligo e di chi non agevola la definizione della lite per cui con certi atteggiamenti, diciamo, dilatori che vanno a scapito naturalmente del contribuente, verranno negativamente valutati.

Quindi, venendo alla considerazione finale, la gran parte della dottrina dice che si è trattato di un *lifting* di una riforma accennata, di mancata incisività.

Personalmente sono ottimista e ritengo che già quello che si è fatto può essere considerato, per una buona base di avvio, attento a dare incisività a una riforma che sotto il profilo ordinamentale, torno a dire, merita al momento una chiara censura. Non è possibile che ci sia un giudice che non sia terzo e indipendente dal punto di vista sostanziale e formale.

Vi ringrazio per la vostra attenzione e auguro a tutti buon lavoro.

ANTONIO MARUCCIA  
*Procuratore Generale Corte d'Appello di Lecce*

Voglio formulare brevemente gli auguri di buon lavoro al Convegno Nazionale dell'Unione dei Giuristi Cattolici Italiani.

L'associazione vanta a Lecce una lunga tradizione di impegno fecondo alimentato dalla passione e dalla cultura giuridica raffinata di tanti accademici, avvocati e magistrati tra i quali, mi piace ricordare qui il collega Pasquale Labate.

L'avvocato Elio Perrone da molti decenni è l'esempio vivente di questo impegno speso per l'affermazione dei valori costituzionali nel quadro della dottrina sociale della Chiesa.

I temi posti all'ordine del giorno del Convegno investono aspetti cruciali della vita della comunità e impegnano le istituzioni alla ricerca di soluzioni di equità e giustizia. Alla definizione di queste soluzioni l'altissimo profilo scientifico e professionale dei relatori sono certo saprà dare un contributo importante.

La storia straordinaria dell'Unione dei Giuristi Cattolici Italiani, e la validità tecnica e scientifica delle sue proposte in tutti questi anni, costituiscono un patrimonio prezioso per la stessa qualità della democrazia, oltre la specificità del momento giuridico. E anche nel tempo presente, io ritengo, vi è estremo bisogno della vostra saggezza e della vostra lungimiranza per una riforma tributaria ispirata ai valori di uguaglianza, affermati dalla Costituzione repubblicana.

Auguro a tutti buon lavoro.

