



**ADC**

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

**Audizione presso le Commissioni Giustizia e Finanze  
Senato della Repubblica**

**8 marzo 2022**

**Proposte ADC**



# ADC

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

## **PROPOSTE ADC SULLA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), proposto dal governo Draghi ed approvato dal Parlamento lo scorso 27 aprile, rappresenta per l'Italia un'opportunità di reazione alle crisi, non solo a quella pandemica, ma alle tante che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio.

Nell'ambito del settore giustizia, un intero capitolo è dedicato al contenzioso tributario, con l'obiettivo fondamentale di ridurre i tempi del giudizio, dove si registrano medie altissime; dinanzi alla **Corte di Cassazione il contenzioso tributario** conta **50.000 ricorsi pendenti, quasi il 50% del contenzioso civile di legittimità, stimati a fine 2020**, con una percentuale di riforma delle decisioni di appello **del 45 per cento**.

Come osservato anche nel PNRR, in questi anni si è accumulato un arretrato preoccupante a livello di contenzioso tributario, le decisioni adottate in Cassazione – quasi una volta su due – si traducono nell'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle Commissioni Tributarie Regionali, con conseguente ricadute negative in termine di rapidità e correttezza della risoluzione delle controversie.

D'altronde anche la dottrina ha più volte espresso la necessità di revisionare il sistema, andando oltre i due interventi ordinamentali generali, effettuati con il dpr 636/72 e il d.lgs 546/92 ed attuando una riforma profonda e radicale.

L'attuale composizione della magistratura tributaria è la seguente.

I giudici tributari sono n. 2943, di cui 1547 ordinari togati e 1.396 laici (giudici onorari).

### **I giudici ordinari togati (1.547, pari al 52,6%) sono composti da:**

<b>Giudici ordinari togati</b>	<b>numero</b>	<b>%</b>
Giudici ordinari	1.339	86,6%
Giudici militari	20	1,3%
Giudici amministrativi	101	6,5%
Giudici contabili	87	5,6%



# ADC

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

**I giudici onorari non togati (1.396, pari al 47,4%) sono composti da:**

Giudici onorari	numero	%
pensionati	336	24,07%
avvocati	375	26,86%
commercialisti	138	9,89%
pubblico impiego	190	13,61%
altre professioni	357	25,57%

E' noto che l'art 102 della Costituzione vieta magistrature speciali e raccomanda sezioni specializzate in determinate materie, da attuarsi presso gli uffici giudiziari ordinari; ma i tempi medi della giustizia ordinaria non forniscono certo garanzia di velocizzazione dei tempi del processo a causa di un contenzioso civile già di per se imponente. Inoltre, il fisco italiano è tra i più complessi al mondo e le sue maglie giuridiche impongono, al fine di raggiungere comunque un dettame costituzionale (la concretizzazione della capacità contributiva), una specializzazione ed il mantenimento di un organo speciale di giurisdizione.

In tale contesto, L'ADC ha formulato nel presente documento alcuni punti che ritiene fondamentali per l'attuazione della riforma.

## **1) MANTENIMENTO DI UNA MAGISTRATURA SPECIALE E DEGLI ATTUALI DIFENSORI.**

- a) Affidamento della giurisdizione tributaria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o in alternativa al Ministero di Grazia e Giustizia, garantendo ad essa l'indipendenza dal MeF e di conseguenza imparzialità e terzietà, anche formale.
- b) Contrarietà assoluta al trasferimento della giurisdizione tributaria ad altra magistratura.
- c) Permanenza quali difensori nei due gradi di giudizio degli avvocati e dei dottori commercialisti.



**ADC**

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

## **2) PROFESSIONALITA' DEI GIUDICI TRIBUTARI**

- a) Mantenimento di una giurisdizione speciale con giudici specializzati, che svolgano l'attività in esclusiva, reclutati attraverso concorsi pubblici, le cui prove scritte e orali prevedano materie inerenti alla normativa tributaria, privilegiando la specializzazione per materia rispetto all'anzianità.
- b) Accesso a tali concorsi oltre ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili anche ai laureati in giurisprudenza e in economia con laurea magistrale o laurea vecchio ordinamento e abilitazione allo svolgimento della professione di avvocato, dottore commercialista e ragioniere, ed in ogni caso a coloro che oggi possiedono i titoli per poter essere nominati giudici tributari.
- c) Obbligatorietà della formazione continua per i magistrati.
- d) Divieto di esercitare contemporaneamente la funzione di magistrato tributario in più gradi di giudizio.
- e) Valorizzazione dei giudici laici/onorari (ovvero anche magistrati non togati attualmente in carica presso le Commissioni Tributarie nei due gradi di giudizio) non disperdendo le risorse specialistiche acquisite ad oggi, effettuando una valutazione dei titoli e dell'esperienza, consentendo così di non sguarnire improvvisamente la magistratura tributaria, creando una impasse in un settore nevralgico per l'economia con effetti devastanti sullo smaltimento del contenzioso.
- f) Cessazione dell'incarico al raggiungimento dell'età del pensionamento previsto per le altre magistrature (70 anni).
- g) Previsione, per controversie inferiori a 3.000 euro, della figura del giudice monocratico, permettendo così di alleggerire i collegi che si occuperebbero di cause di maggior valore.
- h) Previsione, per cause di valore superiore ai 3.000 euro, che il collegio composto da tre giudici abbia al suo interno un componente, sia esso onorario che professionale, che abbia una formazione connessa all'oggetto della controversia.
- i) Previsione di un periodo transitorio da tre a cinque anni, nel quale permanga la magistratura attuale insieme ai nuovi giudici reclutati tramite concorso. Decorso tale termine, gli attuali magistrati dovranno dichiarare la loro disponibilità a svolgere il ruolo a tempo pieno, abbandonando altri incarichi. Permetterebbero per questi giudici tutti i limiti di incompatibilità che saranno previsti per la nuova magistratura.



**ADC**

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

### **3) REVISIONE DELLA MEDIAZIONE PROCESSO TRIBUTARIO**

- a) Previsione di un percorso di Mediazione tributaria che alla stregua dell'istituto di mediazione civile sia svolto da soggetti terzi rispetto alle parti e alla controversia, neutrali, imparziali e indipendenti.
- b) L'Ente per la mediazione tributaria, presso il quale svolgere la mediazione, dovrà quindi essere privo di legami sia con il Mef, sia con gli uffici dell'Agenzia dell'Entrate (o altro ente impositore), sia con l'eventuale successivo organismo giudicante. Il procedimento di mediazione tributaria sarà svolto presso le sedi delle Commissioni tributarie provinciali.
- c) L'Organismo di mediazione è collegiale e composto da tre componenti. Un presidente scelto tra i giudici delle commissioni tributarie, con almeno 10 anni di esperienza, che abbiano cessato le funzioni giudicanti o un soggetto che sia in possesso dei requisiti necessari per svolgere ad oggi la funzione di Magistrato tributario. Gli altri due componenti saranno nominati uno dal CNDCEC o dal CNF, e uno dal Mef o da altro organismo che rappresenti gli enti impositori. Tutti i componenti del collegio di mediazione devono aver svolto il corso base di 40 ore per mediatore civile, aver conseguito la qualifica di mediatori civili, e siano in regola con l'aggiornamento previsto dal d.lgs 28/2010 e dal d.m. 180/2010, nonché con i requisiti di onorabilità previsti dallo stesso. Questi soggetti dovranno avere oltre alle competenze in materia tributaria anche delle specifiche conoscenze e competenze negoziali e di comunicazione.
- d) La mediazione avrà natura obbligatoria per tutte le controversie sino a euro 100.000 di valore dell'imposta accertato, e costituirà condizione di procedibilità per il primo grado del processo tributario.  
Oltre tale valore la mediazione potrà sempre essere proposta su base volontaria, sia dal contribuente, sia dall'Agenzia delle Entrate (o altro ente impositore). Per le controversie di importo superiore ad euro 3000 sarà obbligatorio per le parti farsi assistere da un Avvocato o da un Dottore Commercialista.
- e) I mediatori potranno svolgere gli incontri sia attraverso sessioni congiunte, sia attraverso sessioni separate e avranno obbligo di totale riservatezza.
- f) Qualora attraverso la mediazione sia raggiunto un accordo, il mediatore forma processo verbale al quale è allegato il testo dell'accordo medesimo. La controversia è definitivamente risolta e l'ente impositore non potrà avanzare più alcuna pretesa.
- g) Se l'accordo non dovesse essere raggiunto, il mediatore potrà formulare una proposta di accordo. La proposta dovrà essere formulata per iscritto ed in tempi ragionevoli, indicando



# ADC

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

alle parti il termine ultimo per l'accettazione della proposta che comunque non potrà essere inferiore a due settimane solari. Qualora la proposta dovesse essere accettata da entrambe le parti essa costituirà l'accordo della mediazione tributaria.

- h) Se una parte o entrambe le parti rifiutano la proposta, essa si intenderà rigettata e l'accordo non raggiunto. Il rifiuto delle parti della proposta formulata dovrà sempre essere motivato. Le motivazioni saranno successivamente trasmesse dall'ente della mediazione tributaria al giudice incaricato di dirimere il contenzioso.
- i) Per le mediazioni fino a € 50.000 di valore accertato di imposta, il mediatore dovrà sempre formulare una proposta.
- j) Per l'accesso alla mediazione sarà pagato un contributo pari un decimo del contributo unificato. Il contributo unificato, nel caso in cui la controversia prosegua con la costituzione in giudizio sarà a pari all'attuale detratto quanto già versato.
- k) Previsione di un'agevolazione che possa incentivare l'utilizzo della mediazione, sotto forma di credito d'imposta pari alle spese di assistenza per le mediazioni concluse positivamente.

#### **4) REVISIONE DEL PROCESSO TRIBUTARIO**

Revisione del processo con un potenziamento del processo tributario telematico a regime, implementando le dotazioni informatiche di tutte le Commissioni Tributarie di ogni ordine e grado per consentire, qualora richiesto da una delle parti, di poter sempre partecipare alle udienze pubbliche da remoto.

Ampliare gli ambiti di azione del giudice, consentendo a questo di intervenire sul sistema sanzionatorio tributario, oggi assolutamente iniquo e non proporzionato all'effettivo danno arrecato all'erario e assolutamente inefficace nel colpire azioni effettivamente di evasione, mentre assolutamente persecutorio in altri casi.

#### **5) PROVVEDIMENTI TRANSITORI**

Previsione della cooptazione di giudici ausiliari presso la Corte di Cassazione al fine di smaltire l'attuale arretrato, ruolo che potrebbe essere svolto da giudici tributari in pensione o magistrati che abbiano prestato servizio per almeno cinque anni con funzioni di legittimità presso le Commissioni Regionali.



**ADC**

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

**ANALISI DEI DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI**

**DISEGNO DI LEGGE N. 243**

**CRITICITA'**

Non condividiamo in questo documento:

- l'istituzione di un giudice monocratico per le controversie sino a 20.000 euro;
- Riteniamo inutile il limite d'età per la partecipazione al concorso

**PUNTI A FAVORE**

Condividiamo e riteniamo quasi indispensabile il secondo punto:

- il mantenimento di una magistratura tributaria, i requisiti richiesti per il concorso, ovvero la laurea in legge ed in economia;
- l'incompatibilità con la nomina a magistrato tributario dei dipendenti ed ex dipendenti che prestano od hanno prestato.....(vedi pag 13)
- il trasferimento della sorveglianza dei tribunali tributari sotto il cappello del Presidente dei Consiglio dei Ministri. (Art .9)

L''indipendenza del giudice tributario è certamente assicurata nel momento decisionale, ma andrebbe garantita anche nell'organizzazione dei servizi necessari all'esercizio della giurisdizione e nel controllo delle corti.



**ADC**

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

**DISEGNO DI LEGGE N. 714**

**CRITICITA'**

Siamo assolutamente contrari:

- all'estensione dell'attività di assistenza tecnica ai soggetti di cui all'art. 63, terzo comma, del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. (Art 19)

**PUNTI A FAVORE**

- La previsione di un'udienza sempre pubblica senza alcuna richiesta in sede di proposizione del ricorso (Art. 60)



# ADC

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

## DISEGNO DI LEGGE N. 759

### CRITICITA'

Non condividiamo in questo documento:

- La previsione di un giudice monocratico senza alcun limite nel valore del contenzioso. Il giudice monocratico dovrebbe essere riservato alle cause meno complesse e di minor entità.

Siamo assolutamente contrari:

- all'estensione dell'attività di assistenza tecnica ai soggetti di cui all'art. 63, terzo comma, del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.
- Ad una mediazione per le controversie di valore sino a 250.000 euro. A nostro avviso, per le mediazioni va previsto un limite di valore inferiore ovvero sino ai 100.000 euro.
- Risulta incomprensibile l'arbitrio riconosciuto in capo al magistrato tributario di ritenere inammissibile l'impugnazione quando questa non ha una ragionevole probabilità di essere accolta. Questo "filtro" è oltremodo discutibile sia per la discrezionalità affidata all'organo giudicante, la legge non fornisce limiti espressi, sia per l'aggravio dei costi della difesa poiché a tale provvedimento è ammesso ricorso in cassazione ma sappiamo bene che i costi in tale corte sono decisamente maggiori. Ciò produrrebbe di fatto una rinuncia al diritto di difesa per molti contribuenti.

### PUNTI A FAVORE

- Benissimo la conferma dell'assistenza di soggetti competenti nelle controversie di valore fino a tremila euro;
- La previsione dell'irrogazione di una sanzione amministrativa pari al 2 per cento del valore della controversia;
- L'iniziativa del giudice o del collegio giudicante per sollecitare, ove ci siano le condizioni, una conciliazione;



# ADC

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario  
**DISEGNO DI LEGGE N. 1343**

## CRITICITA'

- Non condividiamo l'idea che si debba proporre due percorsi di concorso per le diverse corti. A nostro avviso il concorso per la magistratura tributaria sia essa di primo grado sia corte d'appello possono e debbono essere unici.
- Pur riconoscendo l'apporto in termini di lavoro dei giudici onorari riteniamo che gli stessi debbano essere inquadrati all'interno dei tribunali tributari.
- Ci lascia sorpresi la previsione di un centro studi, riteniamo sia inopportuno.

## PUNTI A FAVORE

- L'art. 1 propone quale organi della giurisdizione tributaria: il giudice tributario Onorario, i tribunali tributari, le corti di appello tributarie e la sezione staccata della Corte di Cassazione. L'impianto lascia nelle mani del giudice onorario le controversie sino a 3000 euro, istituendo una forma di "giudice di pace tributario". Tale impianto è da noi condiviso salvo che nella proposizione dell'appello. A nostro avviso il giudizio dinanzi al giudice onorario deve costituire il primo grado di giudizio e contro di esso il ricorso va proposto alle corti d'appello.
- Plauso per la rotazione prevista espressamente grazie all'inserimento tra le cause di ineleggibilità dei componenti del Consiglio Della giustizia tributaria l'essere già stato eletto.



## ADC

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario  
**DISEGNO DI LEGGE N. 1661**

### CRITICITA'

- Gravissima ci appare la previsione per l'accesso alla composizione della commissione d'esame per chi già in possesso dell'abilitazione a dottore commercialista anche di un dottorato di ricerca; previsione non richiesta per i laureati in legge, avvocati e i pubblici dipendenti;

### PUNTI A FAVORE

- Condividiamo l'art. 5 con il recupero tramite concorso delle professionalità Acquisite negli anni, risorse indispensabili per evitare un blocco dell'attività Giudiziaria nel frangente dell'emanazione dei concorsi e del loro svolgimento;
- Validissima inoltre la previsione normativa dell'aggiornamento professionale Continuo per i magistrati al pari degli altri professionisti; (art 5)
- Vengono individuati per la prima volta dei parametri per la valutazione di Professionalità dei magistrati tributari e tra questi è esplicitato il rispetto dei Termini previsti per il deposito delle sentenze per i magistrati tributari e per i Presidenti i termini di assegnazione delle cause, il deposito dei provvedimenti e La fissazione delle udienze. Da tali valutazioni dipende anche la progressione Della carriera;
- Riteniamo inoltre corretto che i magistrati attuali possano far richiesta di Riassorbimento nei nuovi tribunali



# ADC

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

## **DISEGNO DI LEGGE N. 1687**

### CRITICITA'

- La chiamata in causa dei soggetti che hanno deciso di desistere non ci appare Opportuna, anzi ci sembra pressoria della volontà del contribuente. (art.23)  
0

### PUNTI A FAVORE

- Chiara e precisa il limite alla difesa riservata dal c5 dell'art 19;
- Bene l'udienza sempre pubblica, (art. 27);
- Favorevoli alla istanza di conciliazione anche se la proposta da noi avanzata è più articolata ed a nostro avviso efficace, (art.119)