



**ADC**

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

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

**28 giugno 2022**

**Documento  
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 aveva già formulato nelle prime audizioni sulla riforma, alcuni punti che ritiene fondamentali per l'attuazione della riforma. Tali punti risultano totalmente attuali anche dopo l'approvazione da parte C.d.m del DDL per la riforma del giustizia tributaria in cui si delinea la volontà, per lo più tanto auspicata dagli operatori, di sostituire l'attuale magistratura tributaria formata da giudici provenienti dalle professioni e dagli enti pubblici nonché dalla magistratura ordinaria, civile e penale, con un nuovo ruolo formato da magistrati che saranno selezionati da un concorso pubblico molto impegnativo, per dare vita ad una magistratura specializzata che si occupi a tempo pieno alle controversie tributarie.

La proposta di nuova formulazione dell'art. 4 del d.lgs 31 dicembre 1992 va in tale direzione , ma il nuovo art. 4 bis del d.lgs. sopraindicato prevede come requisito di accesso al concorso per esami il solo possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni .

A tal proposito, tenuto conto della specificità e tecnicità della materia tributaria, riteniamo



## ADC

Associazione Nazionale Dottori Commercialisti e Esperti Contabili  
Sindacato Nazionale Unitario

che sia utile alla corretta e giusta risoluzione delle controversie tributarie che anche i possessori di un diploma di laurea in economia e commercio, conseguito al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, possano partecipare al concorso per esami tenuto conto che il corso di laurea in economia e commercio comprende gran parte delle materie previste nel concorso oltre alle competenze tecnico/economiche e di bilancio tipiche della facoltà di economia e commercio.

Tra l'altro facciamo notare che già per i primi tre bandi è prevista una quota di riserva del 15% a favore degli attuali giudici tributari, non togati, in possesso del diploma di laurea non inferiore a 4 anni in giurisprudenza ed in economia e commercio.

Per cui ADC ribadisce la necessità di:

- 1) MANTENERE UNA MAGISTRATURA SPECIALE PROFESSIONALE A TEMPO PIENO E GLI 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) 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.
- 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) Stralcio del divieto di proporre appello per le controversie inferiori a 3.000 euro, per il quale plaudiamo alla figura del giudice monocratico, permettendo così di alleggerire i collegi che si occuperebbero di cause più complesse.
- g) 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. Permarrebbero 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 diminuito di 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.