



SENATO DELLA REPUBBLICA
2^a COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)
6^a COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO)

*Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di
ordinamento della giurisdizione tributaria*

(Atto del Governo n. 419)

Memoria del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 28 luglio 2026

INDICE

Pag.

Premessa	3
1. Autonomia finanziaria e contabile del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria	3
2. Potere di direzione del personale amministrativo delle corti di giustizia tributaria	4
3. Incompatibilità territoriale per rapporti di lavoro dipendente pregressi con l'amministrazione finanziaria	4
4. Ulteriori estensioni alla magistratura tributaria della disciplina relativa alla magistratura ordinaria	6
5. Utilizzo dell'istituto dell'applicazione endodistrettuale dei giudici	6

Premessa

On.li Presidenti e on.li Senatori,

il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, "CNDCEC") desidera innanzitutto rivolgere il più vivo ringraziamento a codeste Ecc.me Commissioni parlamentari permanenti per la cortese richiesta di fornire un contributo, nella forma di una memoria scritta, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento della giurisdizione tributaria (Atto del Governo n. 419).

Lo schema di decreto legislativo è stato emanato ai sensi degli articoli 1 e 19, comma 1, lettera *m-bis*), della legge 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale.

Tra gli altri principi e criteri direttivi specifici per la revisione della disciplina e l'organizzazione del contenzioso tributario, la citata lettera *m-bis*) ha previsto di uniformare l'ordinamento, lo stato giuridico e il ruolo dei magistrati tributari, in quanto compatibili, a quelli della magistratura ordinaria, con riferimento, in particolare, alle fattispecie disciplinari, con le relative sanzioni e procedure, e al regime delle incompatibilità, della dispensa dal servizio e del trasferimento di ufficio, fatte salve le prerogative dell'avvio del procedimento disciplinare attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri e al presidente della corte di giustizia tributaria di secondo grado nonché quelle decisorie del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Nel valutare positivamente l'impianto normativo complessivo del provvedimento, con la presente memoria il CNDCEC sottopone alla valutazione di codeste Ecc.me Commissioni parlamentari le seguenti osservazioni e proposte di modifica e/o integrazione normativa.

Nel rinnovare, quindi, i ringraziamenti per l'opportunità che viene concessa al CNDCEC di fornire il proprio contributo, si confida nell'attenzione e nella sensibilità che vorranno essere riservate alle osservazioni e proposte formulate, con l'auspicio di un loro recepimento nel parere che andrete ad approvare.

1. Autonomia finanziaria e contabile del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

L'introduzione della magistratura tributaria a tempo pieno ha rappresentato una svolta epocale che impone tuttavia un cambio di passo anche di tipo organizzativo. Per rendere efficace questa evoluzione, diventa prioritario dotare il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria (CPGT) di una propria autonomia finanziaria e contabile, per garantire risorse, strutture e competenze adeguate alla gestione della nuova magistratura professionale, al pari di quanto previsto per gli altri organi di autogoverno delle magistrature speciali.

Allo stesso tempo, il riconoscimento di una reale autonomia di bilancio e di azione consente di dissipare i dubbi, sollevati a più riprese anche dalle istituzioni dell'Unione Europea, sul ruolo

del Ministero dell'Economia e delle Finanze che metterebbe a rischio l'indipendenza degli organi di giustizia tributaria.

2. Potere di direzione del personale amministrativo delle corti di giustizia tributaria

La gestione operativa e logistica della giustizia tributaria – che include l'amministrazione del personale, delle risorse economiche e delle strutture materiali (come immobili e strumentazioni) – fa capo al ministero dell'economia e delle finanze. Questo impianto ricalca il modello della magistratura ordinaria, dove tali competenze spettano al ministro della giustizia ex articolo 110 della costituzione (fatto salvo il trattamento economico dei giudici, regolato per legge a garanzia della loro indipendenza).

Tuttavia, l'attuale impianto normativo della giustizia tributaria sconta una criticità: la mancanza di un vincolo di subordinazione funzionale del personale amministrativo delle corti di giustizia nei confronti del Capo dell'ufficio giudiziario.

Se questo assetto poteva considerarsi tollerabile in presenza di giudici tributari non a tempo pieno e di estrazione esclusivamente "onoraria", la transizione verso una magistratura professionale impone un deciso cambio di paradigma. È necessario importare nella giurisdizione tributaria il modello già consolidato in quella ordinaria dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240 (in particolare, gli articoli 1 e 2) che attribuisce al Capo dell'ufficio la rappresentanza dell'organo e la titolarità dell'attività giudiziaria e organizzativa, vincolando l'azione del dirigente amministrativo (in merito alla gestione del personale amministrativo) alle direttive e agli indirizzi programmatici espressi dal magistrato capo.

Replicare questo principio di dipendenza funzionale anche nell'ambito tributario è un passaggio obbligato, coerente con le prerogative di autonomia di tutte le altre magistrature speciali professionali.

3. Incompatibilità territoriale per rapporti di lavoro dipendente pregressi con l'amministrazione finanziaria

Lo schema di decreto prevede l'estensione ai magistrati tributari, oltre alle disposizioni in materia di incompatibilità di funzioni e di sede per rapporti di parentela, affinità o coniugio con esercenti la professione forense o con altri magistrati, attualmente previste dal titolo I, capo II, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (v. articolo 8, comma 01, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545), anche delle specifiche ipotesi di incompatibilità (di cui all'articolo 8, comma 1-bis del medesimo decreto legislativo n. 545 del 1992) quali i rapporti di coniugio, parentela fino al secondo grado o affinità in primo grado con soggetti che esercitano – in qualsiasi forma – attività di consulenza tributaria, detengono le scritture contabili e redigono i bilanci, o svolgono attività di consulenza, assistenza o di rappresentanza di contribuenti, di

società di riscossione dei tributi o di altri enti impositori, nella regione e nelle province confinanti con la predetta regione dove ha sede la corte di giustizia tributaria di primo grado o di secondo grado.

Occorre tuttavia prevedere anche un'ulteriore ipotesi di incompatibilità che, tipicamente, può interessare i magistrati tributari che, precedentemente all'immissione in ruolo, abbiano intrattenuto rapporti di lavoro dipendente con l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, l'Agenzia delle entrate-Riscossione o con altro ente dell'amministrazione finanziaria, nonché con gli enti pubblici territoriali (comuni, province e regioni) e con le rispettive società private concessionarie dell'attività di accertamento e/o di riscossione.

In particolare, una situazione di incompatibilità può verificarsi nei casi in cui il magistrato tributario svolga la propria funzione giudicante presso la corte di giustizia competente per le controversie in cui è parte l'Ufficio in cui il magistrato ha prestato servizio come dipendente.

La previsione di un'incompatibilità territoriale in tali ipotesi risponde all'esigenza di garantire la terzietà e l'imparzialità (anche apparente) del magistrato nei confronti delle parti.

L'attuale obbligo di astensione per "rapporti di lavoro autonomo ovvero di collaborazione con una delle parti" di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 non può infatti ritenersi sufficiente, in base all'interpretazione letterale, a comprendere anche il pregresso rapporto di pubblico impiego intrattenuto dal magistrato, lasciando pertanto tali posizioni escluse dalle incompatibilità.

Peraltro, l'istituto dell'astensione, trovando applicazione dopo l'assegnazione del fascicolo processuale, non garantisce un'efficace ed efficiente organizzazione dei carichi di lavoro, con evidenti ripercussioni sulla celerità delle decisioni, in presenza di un reiterato ricorso a tale rimedio, piuttosto prevedibile nella fattispecie in oggetto.

Si propone pertanto l'introduzione, nell'articolo 8 del decreto legislativo n. 545 del 1992 (e nell'articolo 14 del decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175, recante il testo unico della giustizia tributaria), di una specifica causa di incompatibilità territoriale nell'ipotesi in oggetto, valevole per almeno cinque anni dalla cessazione del rapporto di lavoro con l'amministrazione finanziaria o gli altri enti sopra elencati.

In tale periodo, il magistrato tributario non potrà essere assegnato alle corti di giustizia tributaria di primo e di secondo grado nella cui circoscrizione ha sede l'Ufficio di provenienza nonché nelle province e regioni confinanti, nei casi in cui le pregresse funzioni come dipendente siano state svolte in ambito sovraprovinciale o sovraregionale.

Occorre inoltre prevedere un coordinamento di tale fattispecie di incompatibilità territoriale con l'istituto del trasferimento d'ufficio e con il procedimento e le sanzioni disciplinari in caso di violazione della stessa.

4. Ulteriori estensioni alla magistratura tributaria della disciplina relativa alla magistratura ordinaria

Al fine di completare il processo di piena equiparazione della magistratura tributaria alla magistratura ordinaria e alle altre magistrature professionali occorre garantire ai magistrati tributari la partecipazione ai seguenti concorsi di secondo grado per: i) referendario della Corte dei Conti (articolo 12 legge 20 dicembre 1961, n. 20); ii) referendario TAR (articolo 14 legge 6 dicembre 1971, n. 1034); iii) consigliere di Stato (articolo 19, n. 3), legge 27 aprile 1982, n. 186); iv) avvocato dello Stato (articolo 4 legge 3 aprile 1979, n. 103).

Occorre inoltre includere i magistrati tributari fra i soggetti idonei a essere nominati nei Collegi consultivi tecnici previsti dal Codice dei contratti pubblici (articolo 2 dell'Allegato V.2, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36); quali componenti dell'Unità per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 1, comma 22-*bis*, decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181); quali presidente e componenti della Scuola superiore presso la pubblica amministrazione (articoli 7 e 10 decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178); quali consiglieri giuridici del ministro (articolo 12, comma 5, legge 28 novembre 2005, n. 246).

Occorre inoltre estendere ai magistrati tributari la disciplina in materia di porto d'armi (articolo 7, comma 1, legge 21 febbraio 1990, n. 36) e quella in materia di tessera di riconoscimento ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1967, n. 851 (attraverso l'emissione di un decreto del ministero dell'economia e delle finanze, in analogia a quanto previsto per la magistratura ordinaria dal decreto del ministero della giustizia del 6 novembre 2007).

5. Utilizzo dell'istituto dell'applicazione endodistrettuale dei giudici

Pur senza entrare nel complesso e articolato sistema della normativa disciplinare (che mutua in larga parte quello del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 sui magistrati ordinari) si osserva che il richiamo all'articolo 37, comma 5-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, a cui fanno implicito riferimento le lettere m) ed o) dell'articolo 15-*bis* del decreto legislativo n. 545 del 1992, potrebbe consentire di introdurre una disposizione organizzativa volta ad attribuire al Presidente della corte di giustizia tributaria di secondo grado il potere di fare fronte, mediante il diretto utilizzo dell'istituto dell'applicazione endodistrettuale dei giudici, a quelle situazioni di disfunzionalità o di carenza di organico (oggi molto frequenti in tutte le corti) che incidono sul corretto esercizio della giurisdizione tributaria.

L'articolo 37, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011 prevede infatti – nell'ambito della disciplina relativa ai programmi per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie – che il capo dell'ufficio competente, al verificarsi di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, dopo averne accertato le cause, adotta piani mirati di smaltimento delle controversie volti a eliminare le cause dei ritardi. Questi piani possono prevedere, tra le misure, la sospensione totale o parziale delle assegnazioni e la redistribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro.

Restano ferme, comunque, la temporaneità di tali applicazioni e la necessità che esse vengano ratificate *ex post* dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.