

ROMA – 13 febbraio 2024

**BREVI OSSERVAZIONI IN TEMA DI
GIUSTIZIA TRIBUTARIA E GEOGRAFIA GIUDIZIARIA**

È notizia di questi giorni che la geografia giudiziaria tributaria sia destinata a un epocale cambiamento. Le anticipazioni giornalistiche evidenziano un disegno di ridimensionamento delle Corti di Giustizia Tributaria di primo e secondo grado voluto dal Ministero dell’Economia e attualmente al vaglio del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.

Il riassetto territoriale prevedrebbe l’eliminazione dei due terzi delle sedi attualmente operanti in primo grado – da 103 a 39 – e il taglio delle sezioni distaccate delle sedi operanti in secondo grado.

UNCAT-Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi, non può restare indifferente a quanto appreso e denuncia a codesto On.le Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria il proprio disappunto.

I dettagli pubblicati dai quotidiani e prima riportati sembrano lontani dalla **reale attuazione del dettato normativo dell’art. 19, lett. l) della Legge Delega n. 111/2023 -Riforma Fiscale-** ovvero quella di *“ridefinire l’assetto territoriale delle corti di giustizia tributaria di primo grado e delle sezioni staccate delle corti di giustizia tributaria di secondo grado anche mediante accorpamenti delle sedi esistenti, sulla base dell’estensione del territorio, dei carichi di lavoro e degli indici di sopravvenienza, del numero degli abitanti della circoscrizione, degli enti impositori e della riscossione”*.

I principi che dovranno (o dovrebbero) ispirare la nuova definizione territoriale della Giustizia Tributaria richiamati dalla Legge Delega citata sono molteplici e, nella loro complessità non richiamano solo criteri di efficienza ma anche quelli dell’assicurazione di prossimità e di accesso alla Giustizia da parte dei cittadini/contribuenti.

Pur nella consapevolezza dell’esigenza di ridurre i costi di gestione - stimati in 700 milioni di euro nel prossimo triennio – e di adeguare il sistema alla riforma della Giustizia Tributaria che ha preferito i giudici professionali a tempo pieno a giudici onorari riducendone però il numero, **l’accesso alla GIUSTIZIA TRIBUTARIA non può essere oggetto di compromesso.**

La progressiva digitalizzazione del Processo tributario, che riguarda sia la gestione amministrativa dei fascicoli che la tenuta delle udienze da remoto non sarà in grado, di per sé, di superare l'effetto che una tale designazione delle competenze territoriali potrebbe comportare in termini di **lesione di diritti costituzionalmente garantiti**, quali quelli di accesso alla giustizia senza dimenticare che una tale riduzione comporterà, specie nelle zone con il più alto indice di ricorsi ad un ingolfamento delle Corti -sopravvissute- che dovranno gestire carichi di lavoro notevolmente più gravosi con un **rallentamento** dei tempi di giustizia.

E tanto, contrariamente agli obiettivi del PNRR.

Non ci sono dubbi che un intervento sia necessario e auspicabile ma il taglio dei 2/3 delle Corti sembra essere un'amputazione del settore della Giustizia Tributaria più che un'operazione volta a migliorarla.

Il richiamo normativo volto anche alla valutazione degli uffici impositori e di riscossione presenti sul territorio non deve infatti far passare in secondo piano il fatto che sia necessario comprendere come mai l'incidenza del contenzioso in determinate zone sia esponenziale, e come mai sembri esistere una geografia fiscale disomogenea -a questo punto certificata dal Mef- in termini di atti che necessitano del vaglio giurisdizionale.

La Giustizia Tributaria necessiterebbe di un apporto di maggiori risorse per poter gestire e rendere davvero efficiente un sistema processuale che, non dimentichiamo, muove miliardi di euro -il valore complessivo delle controversie definite nel 2023 è di circa 23,2 miliardi di euro, fonte MEF-, e soprattutto dovrebbe essere di **garanzia per il cittadino/contribuente**; ed invece assistiamo ad un incremento degli investimenti nell'apparato delle Agenzie Fiscali, anch'esse sotto la gestione del Mef ed una perpetua sottrazione di risorse nella gestione del Processo tributario; a partire dal numero di Giudici previsti per la gestione del contenzioso di primo grado, pari a soli 448, un numero talmente esiguo da far pensare che la giustizia predittiva sia davvero dietro l'angolo.

UNCAT intende evidenziare che per la determinazione dei criteri di una corretta riforma della geografia giudiziaria tributaria non si dovrebbe prescindere da alcuni fattori di essenziale rilievo:

a. di carattere pratico

1. la soppressione delle Corti di Giustizia Tributaria potrebbe avere ripercussioni importanti sui costi privati a carico dei professionisti esercenti sui territori delle sedi accorpate, dei lavoratori dipendenti delle Corti stesse nonché degli stessi giudici, con un aumento notevole delle spese di viaggio e un correlato impatto ambientale dovuto a un maggior inquinamento;

b. di carattere giuridico

- un assetto della geografia giudiziaria tributaria come quello anticipato negli ultimi giorni costituirebbe una chiara violazione:

1. dei principi sanciti dalla Costituzione e specificatamente:

ì. dell'art. 5 che statuisce che la Repubblica italiana “*attuа nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo*” nonché “*adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*”;

ìì. dell'art. 24, fonte costituzionale del diritto di azione e di difesa, da cui discende il dovere per il legislatore di consentire a ciascun cittadino di accedere ad un giudice e ad un giudizio;

2. delle “*Linee guida sulla revisione della geografia giudiziaria per favorire le condizioni di accesso ad un sistema giudiziario di qualità*” emanate dalla **European Commission for the Efficiency of Justice del 23 giugno 2013**. Le Linee guida ribadiscono come la giustizia rappresenti uno dei più importanti diritti umani e uno dei pilastri su cui si fonda una società civile ed uno Stato di diritto, evidenziando che la posizione geografica dei Tribunali (e quindi anche delle Corti di Giustizia Tributaria) costituisce un elemento fondamentale per l'accesso dei cittadini alla giustizia;

3. dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile che, nell'ambito dell'Obiettivo 16, colloca tra i traguardi da perseguire quello di “*promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti*”, prevedendo, altresì, all'Obiettivo 11, la necessità di “*supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale*”.

UNCAT è convinta che un intervento sulla geografia giudiziaria tributaria non possa realizzarsi solo ed automaticamente attraverso una riduzione del numero delle sedi delle Corti di Giustizia Tributaria, ma deve trovare un equilibrio tra la garanzia di accesso alla Giustizia tributaria per tutti i cittadini/contribuenti, la riduzione dei costi e la massimizzazione della qualità del servizio reso.

La ricerca di siffatto equilibrio non può prescindere dalla **valutazione e dalla considerazione delle specificità dei singoli territori interessati e della tipologia del relativo contenzioso oltre che dei semplici dati numerici dei flussi**, in assenza delle quali qualsiasi revisione della geografia giudiziaria si risolverebbe in una chiara **lesione del diritto di accesso alla Giustizia tributaria** da parte dei cittadini/contribuenti delle zone interessate dalla soppressione delle sedi delle Corti.

Un intervento di revisione della geografia giudiziaria ispirata ai soli obiettivi di riduzione dei costi e di contenimento delle spese collegato alla pendenza presso le singole Corti di un certo numero minimo di controversie non può funzionare in quanto ispirato soltanto in termini di bilancio.

Ai pochi giudici che saranno applicati presso le sedi superstiti, chiamati ad **assorbire le controversie delle sedi soppresse**, si chiederà uno **sforzo di produttività** estremamente

corposo che, se letto congiuntamente agli obiettivi di celerità di cui al PNRR, rischia di pregiudicare la qualità delle sentenze, generando un proliferare di impugnazioni e **gravando ulteriormente il carico della Corte di Cassazione**.

Allo stesso tempo, andrebbe a danno della stessa Amministrazione finanziaria un intervento di chiusura di corti attualmente presenti in aree altamente industrializzate e caratterizzate da un contenzioso dal valore elevato in applicazione di un criterio meramente statistico e senza tenerne in considerazione la particolare complessità e le possibili gravi ricadute sul tessuto produttivo, ma anche sulle casse erariali, dei ritardi conseguenti ai draconiani accorpamenti che vengono ipotizzati.

Se il dato statistico relativo ai flussi è sicuramente da considerare, altrettanto importante è valutare il contenuto di quei flussi anche in termini di valore e tipologia delle impugnazioni.

E' assurdo considerare eguali tutti i ricorsi senza valutare il diverso impegno (in termini di tempo, preparazione e approfondimento) richiesto al giudice chiamato a deciderli.

Si consideri inoltre che il valore più elevato del contenzioso certamente comporta un maggior impegno dell'ufficio giudiziario sul piano della tutela cautelare e dunque tale parametro incide significativamente sull'organizzazione della singola corte e sulla tempistica di risposta.

Il valore delle controversie del resto già rileva sul piano dell'organizzazione monocratica o collegiale delle Corti. E dunque deve essere necessariamente tenuto in considerazione già al fine della formazione degli organici e dunque anche in sede di decisione sugli accorpamenti.

In altri termini, dovrà logicamente essere evitata la soppressione per accorpamento di una corte gravata da un contenzioso meno numeroso ma di più elevato valore, mentre è più facilmente accorpabile il contenzioso di altra corte destinato ad essere assegnato alla decisione del giudice monocratico della corte accorpante.

Sui punti che precedono, UNCAT si impegna, attraverso le singole Camere Tributarie, a raccogliere e segnalare con tempestività a Codesto On.le Consiglio di Presidenza le problematiche e le criticità derivanti dal disegno di riforma della geografia giudiziaria tributaria.

Sarebbe piuttosto auspicabile un intervento complessivo e strutturale di revisione della mappa giudiziaria ispirato ai principi prima ricordati della Delega fiscale, atteso che la concentrazione dell'attività giurisdizionale, nella maggior parte dei casi, presso i capoluoghi di regione potrebbe rendere **più gravoso l'accesso alla Giustizia tributaria** anche a causa della conformazione ed estensione territoriale delle zone interessate e, al contempo, vista la poca efficienza della digitalizzazione del Processo tributario, potrebbe non produrre né risparmi di costi, né un miglioramento della qualità e dell'efficienza del sistema giustizia.

Su quest'ultimo punto, è assolutamente necessario, nelle more del processo di valutazione di accorpamento delle sedi, avviare un reale e cospicuo intervento volto a digitalizzare le sedi indicate come accorpanti già da questo primo disegno, per poi, ci auguriamo, intervenire su

tutte quelle ulteriori per le quali verrà stabilita la necessità. Sono difatti note le difficoltà di accesso alle udienze da remoto per problemi di strutture obsolete che non sono in grado di assicurare la corretta gestione di una udienza pubblica, tanto da costringere Difensori e Funzionari a rinvii piuttosto che a discussioni in assenza di un reale contraddittorio fra le parti per problemi di linea o di apparati.

Sembra dunque – è il caso di ribadirlo - che la nuova geografia giudiziaria più che consentire una migliore organizzazione giudiziaria rischia di **compromettere l'accesso alla Giustizia tributaria pregiudicando contemporaneamente la celerità del processo** che alla luce dei recenti mutamenti del rito (lettura immediata del dispositivo in udienza, rafforzamento della tutela cautelare, con l'introduzione di una fase di reclamo, definizione del giudizio in esito alla domanda di sospensione con sentenza emessa in forma semplificata, acquisizione della prova testimoniale) richiede un **maggiore impiego di risorse, invece che una riduzione.**

Tanto analizzato ed essendo pacifico che una Giustizia lontana, anche logisticamente, non può dare risposte efficaci ai cittadini e alle imprese,

UNCAT-Unione Nazionale Avvocati Tributaristi

chiede all'On.le Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria di attuare tutte le iniziative necessarie a conseguire una riforma della geografia giudiziaria tributaria attraverso la definizione di criteri che soddisfino il dettato costituzionale ed europeo e i principi della Legge Delega n. 111/2023 affinché tutti i cittadini/contribuenti possano ricorrere con fiducia alla Giustizia tributaria.

Per l'Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi

Il Presidente

Avv. Gianni Di Matteo