

Primo Piano
Riforma fiscale

Cassazione, nel 2024 rischio impennata di ricorsi tributari

L'anticipazione. Inefficace la definizione agevolata: si teme un nuovo boom di liti. L'obiettivo Pnrr è distante: nel 2023 arretrato di legittimità a quota 42mila, nel merito 257mila. Calano gli appelli

A cura di
Ivan Cimmarusti

Tra il 2019 e il 2023 le tre definizioni agevolate che si sono susseguite - previste dal Dl 118/2018, dalla riforma della giustizia tributaria (legge 130/2022) e dalla precedente manovra 2023 (legge 197/2022) - hanno prodotto in Cassazione il taglio di circa 11.700 liti fiscali. Poca roba rispetto alle aspettative. A maggior ragione se si considera che solo con le ultime due norme si puntava a tagliare 15mila cause, per dare attuazione agli impegni presi con il Pnrr di ridurre il carico di lavoro a vantaggio di un giudizio più celere. E invece si stima che al 31 dicembre 2023 i procedimenti rottamati siano stati 5.951. Una quota che non ha intaccato l'arretrato, tanto che anche nell'ultimo anno la Corte chiude con numeri in "rosso": le pendenze tributarie stimate continuano a restare sopra le 40mila unità, rappresentando circa il 50% di tutto il magazzino dei procedimenti civili. Non solo. Perché per il 2024 ci si aspetta una nuova impennata di ricorsi, derivante proprio dalla chiusura della finestra per le definizioni agevolate. In poche parole, la medicina sembra aver aggravato la patologia.

Il Sole 24 Ore del Lunedì è in grado di anticipare l'andamento

2023 della giustizia tributaria sia di merito sia di legittimità. Il quadro non si discosta molto dagli anni precedenti, ma pone temi a seconda del grado di giudizio.

Il 2024 della Cassazione

Secondo i calcoli finora compiuti, la sezione tributaria della Cassazione potrebbe chiudere il 2023 con 41.894 pendenze arretrate, in diminuzione rispetto alle 43.208 del 31 dicembre 2022, ma sempre sopra la soglia "psicologica" di 40mila che si registra ormai da diversi anni. Bene le definizioni complessive, pari a 10.070, in linea con quelle precedenti.

Il numero dei ricorsi pervenuti sarebbe di 16.688, più alto rispetto ai 12.098 del 2022. Si tratta, tuttavia, di un aumento fittizio: il dato 2023 è condizionato dall'arrivo nella sezione tributaria di svariate migliaia di ricorsi della soppressa Sesta sezione. Secondo le prime valutazioni, inoltre, le impugnazioni in senso stretto, cioè quelle dirette a contestare la sentenza, sono in realtà in calo. Un aspetto, quest'ultimo, che ora apre a problematiche tutte da chiarire.

La diminuzione dei ricorsi, infatti, è legata alla definizione agevolata prevista dalla scorsa manovra. Lo scarso appeal della misura non ha

convinto i contribuenti. Chi ha deciso di non aderire alla rottamazione ha avuto a disposizione la sospensione dei termini di impugnazione per 11 mesi, come previsto dall'articolo 1, comma 199, della manovra 2023. In poche parole, tutti i nuovi ricorsi che sarebbero potuti arrivare nel 2023 piovono sulla Cassazione nel 2024, aggravando un quadro già abbastanza compromesso, considerata la quota media di nuove liti (circa 10mila all'anno) che si registra da più di un decennio.

Il tema è confermato da una relazione interna della Suprema corte, in cui si legge che la «sospensione dei termini processuali per la definizione agevolata di cui alla legge n. 197/2022 (...) potrebbe comportare per l'anno 2024».

Geografia giudiziaria nel merito

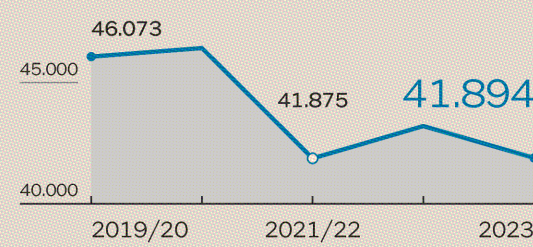
Al 31 dicembre 2023 in primo e secondo grado risultano arretrati pari a 256.587 unità, in diminuzione rispetto ai 269.809 del 2022. Ma il dato maggiormente sotto osservazione è rappresentato dai ricorsi e dagli appelli pervenuti: in calo costante dal 2015 a oggi. Le Corti di primo grado chiudono l'anno con complessivi 138.337 ricorsi, rispetto ai 145.984 del 2022. Oltre il 61% delle nuove liti al 31 dicembre scorso sono state attribuite esclusivamente alle Corti di sei Regioni: Sicilia, Campania, Calabria, Lazio, Lombardia e Puglia. Il secondo grado, invece, passa da 41.057 del 2022 a 36.911.

Le diminuzioni sono il risultato della flessione costante della litigiosità che si registra da più di un decennio e che sta portando il ministero dell'Economia a rivedere l'organizzazione degli uffici giudiziari. In sostanza, ci sono troppe Corti rispetto al carico di lavoro. A ciò vanno aggiunte le modifiche al processo tributario con il Dlgs 220/2023, come l'ampliamento degli strumenti informatici, che contribuirebbero a rendere una parte delle 103 Corti di primo grado e delle 15 sezioni distaccate del secondo grado un costo che una necessità.

Le Corti di prima istanza di sei Regioni hanno incamerato il 61% dei ricorsi complessivi depositati al 31 dicembre

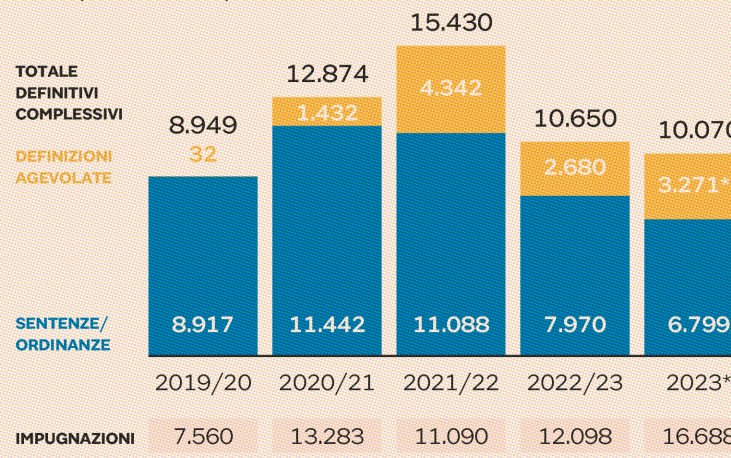
© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'ARRETRATO DI LEGITTIMITÀ
Il numero delle pendenze fiscali è pari al 50% di tutto il comparto civile



L'andamento della sezione tributaria in Cassazione

Gli effetti delle ultime tre definizioni agevolate delle liti: Dl 119/2018; L. 130/2022; L. 197/2022



(* Mesi di novembre e dicembre stimati. (** Al 30 novembre 2023)

L'analisi

ALLA CORTE SERVE UN FILTRO (BEN FATTO)

di **Enrico Manzon e Francesco Pistolesi**

C'era una volta... la Commissione tributaria centrale. Nel sistema - inutilmente "barocco" - del processo tributario del 1972 (Dpr 636) dopo i primi due gradi di merito si poteva ricorrere, alternativamente, alla Corte d'appello ordinaria (poca fortuna) oppure alla Commissione tributaria centrale. La Ctc (molto più gettonata) però non ha avuto una storia esemplare. Quando è stata soppressa (1996) il suo arretrato ammontava a centinaia di migliaia di cause, poi spartite tra le varie Commissioni tributarie regionali, ed è così venuta meno la sua ragione istitutiva.

Dunque pensare alla reintroduzione di un "terzo grado" di giurisdizione tributaria speciale, se non un'autentica follia, sembrerebbe un'idea non molto sensata. Eppure, ci sono almeno due buone ragioni per non gettarla direttamente nel cestino delle sciocchezze.

La prima. La legge 130/2022 ha previsto la creazione della quinta magistratura professionale. Si tratta di un percorso riformatore lungo e complesso che perlaltro nemmeno è iniziato: le sole 22 opzioni dei magistrati professionali sono all'evidenza una "falsa partenza". Tuttavia, guardando in prospettiva, questo nuovo apparato giudiziario speciale può essere dotato di un vertice centralizzato che, quanto meno in prima battuta, verifichi la legittimità delle sentenze di appello e orienti la giurisprudenza di merito. Ne verrebbe sicuramente rafforzata l'autonomia e la specialità della giurisdizione tributaria, anche se non fino al "livello" della giurisdizione amministrativa e di quella contabile (per arrivarci è necessaria una revisione costituzionale).

La seconda. Questa ulteriore istanza di giustizia potrebbe divenire una partnership fondamentale per la Corte di cassazione. Non un "tappo", qual è stata la Ctc, ma un vero "filtro", necessario, anzi indispensabile. I numeri parlano chiaro e, come i fatti, sono "argomenti testardi" (John Adams). Al trend da tempo costantemente in calo delle cause nei due gradi di merito corrisponde un trend altrettanto consolidato di sopravvenienza di ricorsi per Cassazione (circa 10mila all'anno, da almeno 15 anni). Le recenti misure deflazionistiche del contenzioso di legittimità (dal 2016 al 2022) non potevano essere la soluzione del problema dell'"assedio" al giudizio di legittimità. Hanno prodotto

risultati buoni (complessivamente, un meno 20% circa del "maggazzino"), ma non decisivi, appunto perché il flusso in entrata non si è mai fermato. Bisogna ridurlo.

Peraltro, a Costituzione invariata, non è possibile creare "blocchi" con la legge ordinaria. L'articolo 111, settimo comma, è chiaro: il ricorso per Cassazione avverso - tutte - le sentenze è «sempre ammesso per violazione di legge». Quindi quelli tributari non si possono "fermare", ma si può provare a "filtrarli": ritornando al futuro. Errare è umano, perseverare...

È necessario meditare molto bene sul come e con chi strutturare questo "filtro". Serve una valutazione seria ed approfondita, basata sui numeri, quindi una proposta tecnicamente ben costruita sia sul piano strettamente processuale sia su quello organizzativo/ordinamentale.

In assenza di alternative percorribili, forse per questa via una soluzione "di sistema" alle criticità - ormai cronicizzate - del giudizio tributario di legittimità può essere trovata. Una via che potrebbe rivelarsi altresì molto utile per riequilibrare il rapporto tra giurisdizione di merito speciale e giurisdizione di legittimità ordinaria, il cui sbilanciamento non è stato adeguatamente affrontato dalla riforma del 2022 e neppure da quella appena approvata in attuazione della Delega fiscale.

È un'ipotesi che collide contro il principio di ragionevole durata del processo? No, se il grado centrale speciale facesse calare - in misura rilevante - il flusso dei ricorsi per Cassazione, poiché ciò indurrebbe una sicura riduzione del *disposition time* complessivo dei giudizi tributari, in particolare presso l'una o l'altra Corte di penultima/ultima istanza. Né più né meno che nei "vasi comunicanti". In ogni caso, con meno ricorsi da trattare la Corte di cassazione potrebbe realmente esercitare il suo ruolo di orientamento nomofilattico della giurisprudenza, anche tributaria.

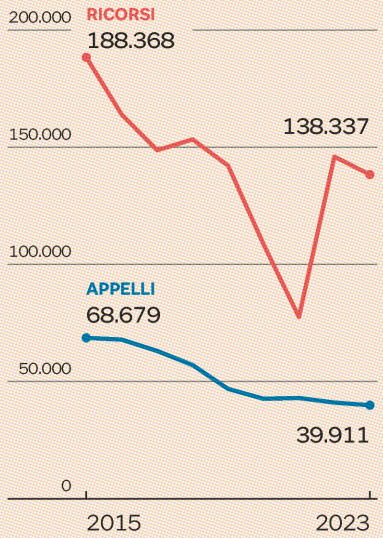
È un copione tutto da scrivere (e non è affatto semplice), ma il *remake* potrebbe rivelarsi un successo al *box office*. Innegabile che si tratti di una scommessa. Occorre allora trovare l'intelligenza e la determinazione che servono per le operazioni non scontate, che sono quasi sempre le più necessarie e comunque le uniche che possono far uscire dall'*impasse*.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I numeri

LA LITIGIOSITÀ IN DISCESA

Il flusso dei ricorsi su base decennale nelle Cgt di I° e II° grado presenti nelle 20 Regioni



(*) Media tra gli organici al 21/12/2021 e al 31/12/2022

CARICHI PER CORTE DI I° GRADO

L'andamento delle liti pervenute al 31 dicembre 2023

REGIONI	N. MEDIO GIUDICI*	RICORSI	DEFINITI	N. MEDIO GIUDICI*	RICORSI	DEFINITI	
Sicilia	266,5	33.120	25.160	Marche	37,0	1.952	1.692
Campania	321,5	27.899	31.934	Liguria	40,5	1.819	1.746
Calabria	133,0	18.588	19.809	Sardegna	48,5	1.709	2.181
Lazio	208,5	17.714	18.521	Basilicata	18,5	838	1.034
Lombardia	177,5	9.145	8.859	F. V. Giulia	28,5	834	928
Puglia	107	8.224	9.495	Molise	15,0	710	892
Toscana	82,5	3.412	3.479	Umbria	13,5	621	883
Veneto	82,5	3.292	3.630	Trento	7,5	311	306
Emilia Romagna	72,5	3.257	3.524	Bolzano	5,5	192	275
Piemonte	95,5	2.618	2.736	Valle d'Aosta	8,0	71	69
Abruzzo	43,0	2.011	2.009	TOTALE	1.812,5	138.337	139.162

Taglio del contenzioso in cinque mosse

Le misure nel Dlgs 220

Dal potenziamento della conciliazione al litisconsorzio necessario

Con il fallimento delle misure deflative finora varate, come le definizioni agevolate, il Governo ha pianificato una strategia per tagliare il contenzioso di legittimità. Un'operazione che si vuole portare a termine in cinque mosse, quante sono le modifiche alle disposizioni sul processo tributario (Dlgs 546/1992) in chiave deflattiva previste dal Dlgs 220/2023 in vigore dal 4 gennaio scorso.

Il Governo punta prioritaria-

mente a potenziare la conciliazione. Una scommessa tutta da verificare. Si vuole estendere l'istituto anche alle liti di legittimità (modifica dell'articolo 48).

Parallelamente, passando alla fase di merito, si amplia la facoltà delle Corti di giustizia di primo e secondo grado di proporre d'ufficio la conciliazione (modifica articolo 48-bis), tenendo conto della sussistenza di precedenti giurisprudenziali in merito all'oggetto del giudizio. In caso di conclusione dell'accordo, le sanzioni sono ridotte al 60% del minimo di legge (modifica articolo 48-ter), dando così continuità alla progressione sanzionatoria prevista dalla legge (50% in secondo grado e 40% in primo).

Un'altra misura che si prefigge di influire sul taglio delle cause è rappresentata da un litisconsorzio ne-

cessario (introduzione comma 6-bis dell'articolo 14). L'obiettivo è di concentrare in un unico processo più liti ad oggetto la stessa fattispecie, allo scopo di evitare la proliferazione di procedimenti identici.

L'intervento sulle spese processuali (modifica articolo 15) rischia di invece di creare attriti, conside-

rata la posizione dei Consigli nazionali di avvocati e commercialisti (si veda il Sole 24 Ore di lunedì 4 dicembre). La norma, in particolare, prevede che «le spese del giudizio» siano «compensate, in tutto o in parte» anche quando «la parte è risultata vittoriosa sulla base di documenti decisivi che la stessa ha prodotto solo nel corso del giudizio». Un intervento che ha lo scopo di incentivare la produzione di documenti nella fase precontenziosa per prevenire eventuali cause.

Eppure, non tutti concordano sulla strategia adottata dal Mef. Secondo alcuni esperti di diritto tributario sarebbero maturi i tempi per costituire un organo centrale di terzo grado dedicato al tributario, proprio allo scopo di intervenire realmente su ricorsi e arretrati.

Ampliata la facoltà delle Corti di giustizia di proporre d'ufficio un accordo tra le parti sulla base dei precedenti

Produzione di documenti tempestiva, pena la compensazione delle spese anche in caso di vittoria

© RIPRODUZIONE RISERVATA