

La nuova gestione del contenzioso da parte dell'Amministrazione finanziaria

di Maurizio Villani e Elvira Licchetta (*)

LA NOVITÀ

L'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Affari Legali e Contenzioso, programma una gestione del contenzioso più attenta e rispettosa delle norme processuali, che eviti inutili condanne alle spese di giudizio e che lasci spazio anche all'utilizzo degli strumenti deflattivi del contenzioso.

► Riferimenti

- Agenzia delle Entrate, circolare 20 maggio 2010, n. 26/E
- D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546

Sul punto cfr. **Corriere Tributario**
Per l'approfondimento, F. Graziano,
di prossima pubblicazione

CORRIERE
TRIBUTARIO

La circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 26/E del 20 maggio 2010 ha lo scopo di **programmare il contenzioso per l'anno 2010**, fornendo dei veri e propri indirizzi operativi agli Uffici, finalizzati all'ottimizzazione della difesa in giudizio degli interessi erariali, fermo restando la rilevanza degli indicatori di cui alla circolare n. 24/E del 15 maggio 2009, i quali devono pertanto intendersi confermati, essendo incentrati su adempimenti indispensabili e funzionali al raggiungimento dei nuovi obiettivi.

Vi è da rilevare come la presente circolare definisca gli indirizzi operativi per il 2010 in materia di contenzioso tributario, anche in considerazione dell'atto di indirizzo ministeriale per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2010-2012 e degli indicatori del *budget* di produzione assegnati. Le strutture territoriali devono, così, assicurare una **corretta ed efficace difesa in giudizio degli interessi erariali**, garantendo tutti gli adempimenti richiesti dalle norme processuali, con particolare attenzione al valore della lite e ai principi di diritto in discussione. La circolare ha chiarito come "il **miglioramento degli esiti delle controversie**" rappresenti l'obiettivo fondamentale dell'attività contenziosa, considerati fra l'altro i conseguenti effetti favorevoli sulla crescita generale del gettito. Ancora, sottolinea come la sistematica, "completa sollecita iscrizione a ruolo a titolo provvisorio e definitivo consenta di accelerare la riscossione".

Inoltre, la circolare evidenzia la necessità per le strutture territoriali dell'Agenzia di rispettare una serie di adempimenti di cui non si può omettere lo svolgimento, in quanto espressamente previsti dalla normativa del contenzioso tributario (D.LGS. n. 546 del 31 dicembre 1992).

Miglioramento della difesa in giudizio degli "interessi erariali"

Per quanto riguarda il **contenzioso tributario**, le Agenzie fiscali "garantiranno il rafforzamento della difesa in giudizio degli interessi erariali; con particolare riferimento alle **controversie ad elevata rilevanza giuridica ed economica**, attraverso lo sviluppo delle professionalità, il potenziamento degli strumenti di monitoraggio ed analisi del contenzioso e la sistematica e tempestiva partecipazione alle pubbliche udienze in rappresentanza dell'amministrazione". Questa l'ottica secondo la quale nel corso del 2009 è stata avviata la riorganizzazione dell'Agenzia. Ed infatti, all'interno delle Direzioni provinciali è stata prevista una specifica area legale, che cura tutti gli adempimenti relativi ai giudizi concernenti atti emessi dalla Direzione provinciale. La **gestione unitaria a livello provinciale**, superando la precedente frammentazione a livello subprovinciale di un'attività complessa quale è quella del contenzioso consente:

- di rendere più efficiente gli adempimenti presso le Commissioni tributarie, quali il deposito e ritiro di atti nonché l'attività di partecipazione alle udienze;
- la riduzione del rischio di comportamenti disomogenei;
- la costituzione di un gruppo di funzionari sufficientemente numerosi, che garantisca le diverse professionalità necessarie per poter affrontare la complessità delle controversie tributarie;
- l'incremento delle sinergie ed economie di scala nella trattazione dei ricorsi in udienza e nella gestione dei picchi di lavorazione;
- la facilitazione dello scambio delle esperienze delle migliori pratiche;
- l'agevolazione della crescita professionale, grazie anche alla rotazione delle funzioni.

L'Area legale, oltre alla difesa in giudizio, in rela-

(*) Avvocati tributaristi in Lecce

zione agli atti impugnati dovrà svolgere, altresì, attività istruttorie e predisporre gli atti concernenti:

- la sospensione amministrativa e giudiziale dell'esecuzione dell'atto;
- il riesame in sede di autotutela;
- la conciliazione giudiziale;
- la determinazione degli importi da riscuotere in pendenza di giudizio ed a conclusione dello stesso ovvero da rimborsare e più in generale, tutti gli adempimenti relativi alla riscossione e alla sollecita esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali.

Inoltre, con circolare n. 38 del 30 settembre 2009, il Comitato di gestione dell'Agenzia, al fine di potenziare adeguatamente la funzione centrale di indirizzo, programmazione, consuntivazione e gestione del contenzioso tributario, ha istituito la Direzione Centrale Affari Legali e Contenzioso, attivata a partire dal 9 novembre 2009 per effetto del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate prot. n. 2009/164168 del 6 novembre 2009.

Con il medesimo provvedimento sono state **ridefinite e potenziate le funzioni degli Uffici contenzioso** delle **Direzioni regionali**, assegnando agli stessi compiti di:

- programmazione, indirizzo coordinamento, assistenza, monitoraggio, analisi e controllo delle attività in materia di contenzioso delle strutture territoriali dipendenti;
- gestione delle attività operative di competenza della Direzione regionale in tutti i procedimenti contenziosi comunque connessi all'applicazione dei tributi e alla rappresentanza in giudizio;
- coordinamento e controllo dei rapporti di cooperazione in ambito regionale con l'Avvocatura dello Stato.

Potenziamento degli istituti deflattivi del contenzioso

La circolare raccomanda anche l'utilizzo degli istituti deflattivi del contenzioso.

A tal riguardo l'atto di indirizzo in oggetto, per il **triennio 2010 - 2012**, prevede che "La gestione del contenzioso tributario rappresenta una fase decisiva dell'attività dell'Amministrazione finanziaria, costituendo la sede in cui si consolidano gli accertamenti e le posizioni interpretative contenute nelle circolari, nelle risoluzioni e nelle risposte agli interpellanti. Il riconoscimento in giudizio della sostenibilità della pretesa erariale incrementa, infatti, la credibilità dell'azione di controllo, creando fiducia nel sistema e incentivando l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, oltre che l'adesione del contribuente agli strumenti deflattivi del contenzioso.

Per quanto riguarda la **gestione del contenzioso tri-**

butario, l'azione delle strutture territoriali deve dunque favorire l'utilizzo - qualora ne ricorrano i presupposti - dell'**autotutela** e della **conciliazione giudiziale**.

Rating di sostenibilità della controversia e qualità del contenzioso tributario

Prima della predisposizione delle controdeduzioni, va pertanto valutato, **previo esame dei motivi del ricorso, il grado o rating di sostenibilità della controversia**, al fine di verificare l'eventuale esistenza dei presupposti per l'autotutela o la conciliazione giudiziale, totali o parziali (cfr. Tavola n. 1). Posto che l'Ufficio debba più che mai sostenere gli strumenti deflattivi del contenzioso, una volta che il contribuente decida comunque di promuovere il contenzioso, gli Uffici territoriali dovranno curare con successo la difesa in giudizio, espletando in modo corretto ed efficace tutti gli adempimenti richiesti dalle disposizioni processuali, in particolar modo con riferimento alle controversie che presentano elevata rilevanza giuridica ed economica.

La **difesa erariale** si concretizza principalmente nella predisposizione di controdeduzioni tempestive ed esaurienti, idonee a contestare in modo specifico tutti i motivi di ricorso, allegando la relativa documentazione probatoria.

Le **Direzioni regionali** provvedono a monitorare lo stato delle costituzioni in giudizio arretrate, comprese quelle eventualmente generate nell'esercizio in corso. Nel caso vengano rilevate **situazioni di criticità**, le predette strutture di vertice regionale intervengono mettendo in atto adeguate azioni correttive quali, ad esempio, piani straordinari di smaltimento (cfr. Tavola n. 3).

Si evidenzia che il **raggiungimento del risultato** atteso in termini di qualità ed efficacia non si esaurisce con la costituzione in giudizio, ma richiede l'eventuale **deposito di ulteriori atti e documenti** qualora intervengano fatti nuovi. A tal fine, si ricorda che il collegamento telematico con la banca dati delle Commissioni tributarie consente di rilevare tempestivamente i depositi di ulteriori atti e documenti della controparte.

Qualora il contribuente abbia richiesto la sospensione dell'esecuzione dell'atto (art. 47 del D.Lgs. n. 546 del 1992), l'Ufficio prende posizione al riguardo in sede di controdeduzioni o con separate memorie, valutando l'opportunità di chiedere che la sospensione sia subordinata alla prestazione di idonea garanzia.

Per quanto riguarda i ricorsi per Cassazione notificati dai contribuenti, la circolare rinvia alle istruzioni di cui alle note prott. nn. 2008/158987 del 14 gennaio 2009 e 2009/123947 del 13 agosto 2009.

Tavola n. 1 - Azioni di controllo

| ATTIVITÀ | CRITERI DI AZIONE |
|--|--|
| <p>Le Direzioni regionali svolgono un' adeguata e mirata attività di monitoraggio sul livello di avanzamento degli obiettivi di cui alla circolare in oggetto e sulla correttezza ed efficacia degli adempimenti svolti da tutte le strutture territoriali.</p> <p>In presenza di criticità riscontrate in corso d' anno che possono compromettere il raggiungimento degli obiettivi, le Direzioni regionali ne analizzano le cause e, all'esito, mettono in atto opportune azioni correttive.</p> <p>Accanto i criteri in base ai quali tale controllo si sviluppa.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • utilizzo della scheda di valutazione del <i>rating</i> di sostenibilità della controversia e dell'appello; • diffusione di contenziosi seriali o di particolare rilevanza economica o giuridica ed ai relativi esiti, utilizzando le funzionalità relative alla cosiddetta "questione controversa". In presenza di criticità non risolvibili in sede locale, vanno sollecitamente formulate motivate proposte alla Direzione centrale affari legali e contenzioso; • utilizzo degli strumenti deflattivi del contenzioso pendente; • monitoraggio dell'indice di vittoria numerico e per valore relativo a pronunce non definitive in CTP, CTR e CTC; • indici di impugnazione dei provvedimenti giurisdizionali e alle relative acquiescenze; • sistematicità e tempestività dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali; • giudizi di ottemperanza, al fine di verificare i motivi per cui non è stata eseguita tempestivamente la pronuncia; • condanne alla rifusione delle spese di giudizio; • completezza ed effettiva corrispondenza allo stato dello svolgimento del processo crei dati inseriti nel sistema informativo. |

Va garantita, altresì, la sistematica e qualificata partecipazione alle pubbliche udienze al fine di rappresentare efficacemente al collegio giudicante le ragioni dell'Agenzia.

Il carattere fondamentale dell'adempimento in parola viene richiamato specificamente nell'atto di indirizzo, il quale, nel fissare le direttive generali per il miglioramento dell'azione amministrativa, prevede "la sistematica e tempestiva partecipazione alle pubbliche udienze in rappresentanza dell'amministrazione".

Una **costante e qualificata partecipazione** deve essere assicurata non solo alle udienze pubbliche, ma anche alle camere di consiglio relative ai procedimenti cautelari di cui al citato articolo 47 del D.Lgs. n. 546 del 1992, attribuendo priorità alle liti di maggiore valore economico spesso, infatti, la concessione o meno della sospensione dell'atto impugnato può influenzare la successiva decisione di merito.

La partecipazione deve essere garantita anche alle **udienze di discussione** fissate dalle sezioni regionali della Commissione Tributaria Centrale (CTC). In proposito, la circolare afferma che occorre assolutamente superare le criticità che si sono verificate nel 2009.

Controlli sugli obiettivi di produzione e di budget

La **verifica dei risultati di gestione**, anche per quanto riguarda l'efficacia delle partecipazioni in udienza, sarà sostanzialmente effettuata attraverso parametri e indicatori che assumono i target di produzione quale criterio prevalente per la valorizzazione delle attività, anche al fine della loro confrontabilità nel tempo (cfr. Tavola n. 2).

Inoltre, sarà predisposta un'apposita **procedura informatica** che, alla stregua di una *check list*, guiderà l'operatore nella necessaria valutazione dei diversi aspetti caratterizzanti la controversia e che, sulla base degli esiti di detta valutazione, ne determinerà il rating di sostenibilità.

I **nuovi obiettivi di budget** finalizzati all'incremento dell'indice di vittoria che, mediante l'insieme delle iniziative assunte in attuazione di numerose direttive operative impartite dall'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Affari Legali e Contenzioso, presidiano la qualità dell'attività di gestione del contenzioso, anche con riguardo all'efficacia della partecipazione in udienza, fanno venire meno l'esigenza di redigere

Tavola n. 2 - Obiettivi di produzione

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Con nota prot. n. 2009/165920 del 9 novembre 2009, la Direzione centrale amministrazione, pianificazione e controllo ha fornito indicazioni operative per l'avvio del ciclo di <i>budget</i> del 2010. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Con note prot. n. 2010/28159 del 18 febbraio 2010 e prot n. 2010/48790 del 23 marzo 2010 sono stati assegnati gli obiettivi di produzione per il 2010. |

una breve relazione sui contenuti più rilevanti della discussione (cfr. Tavola n. 3).

Conseguentemente sono da considerare superate le istruzioni operative contenute nella nota prot. n. 2009/83851 del 5 giugno 2009.

Le pronunce giurisdizionali vanno esaminate immediatamente dopo il loro deposito, al fine della **sollecita esecuzione degli adempimenti** conseguenti, in particolare in materia di iscrizione a ruolo a titolo provvisorio o definitivo ovvero di rimborso.

La circolare raccomanda di evitare giudizi di ottemperanza, esecuzioni forzate ed ulteriori aggravii, anche per quanto riguarda le spese di giudizio.

In riferimento alle pronunce sfavorevoli in tutto o in parte all'Agenzia, la qualità della gestione tributaria si realizza attraverso l'esame sollecito e puntuale delle decisioni al fine di garantire la valutazione tempestiva ed approfondita dei profili di impugnazione ovvero di acquiescenza. In proposito si richiama la direttiva n. 62 del 15 aprile 2010, in materia di rating di sostenibilità dell'appello avverso sentenze sfavorevoli, in tutto o in parte, all'Agenzia.

Viene ribadito altresì come gli **atti interni di acquiescenza** vadano sinteticamente motivati, protocollati,

Tavola n. 3 - Obiettivi di budget per il 2010

- Percentuale di **partecipazione alle udienze pubbliche** in Commissione tributaria provinciale (CTP) e Commissione tributaria regionale (CTR), al netto di quelle a cui non si è partecipato per rinvio, cessazione della materia del contendere o altre ipotesi di estinzione del giudizio, relative a controversie di valore superiore o uguale a 5.000 euro rispetto al totale (obiettivo 98%);
- percentuale di **costituzioni in giudizio in CTP** sui ricorsi notificati dai contribuenti dal 1° novembre 2009 al 31 ottobre 2010 (obiettivo 98%);
- **indice di vittoria numerico**, che misura la percentuale di pronunce favorevoli, in tutto o in parte all'Agenzia, delle Commissioni tributarie provinciali e regionali e della Cassazione, in relazione al numero totale di pronunce divenute definitive nell'anno, con esclusione di quelle di rinvio e di estinzione del giudizio (obiettivi assegnati alle singole Direzioni regionali con nota prot. n. 2010/28159 del 18 febbraio 2010).

datati e sottoscritti dal Direttore della Direzione provinciale o dell'Ufficio locale o suo delegato.

Per quanto riguarda le **richieste di ricorso** per cassazione, resta fermo che l'invio all'Avvocatura generale dello Stato va effettuato esclusivamente dalla Direzione regionale.

Tavola n. 4 - Indicatori di azione

- Costituzioni in giudizio tempestive in CTP e CTR sui ricorsi notificati dai contribuenti dal 1° novembre 2009 al 31 ottobre 2010 (95%);
- partecipazione alle udienze in CTC, al netto di quelle a cui non si è partecipato per rinvio, cessazione della materia del contendere o altre ipotesi di estinzione del giudizio (60%);
- invio delle richieste di ricorso per cassazione all'Avvocatura generale dello Stato nei termini previsti dal protocollo d'intesa (98%);
- invio delle relazioni per il controricorso in cassazione e per l'eventuale ricorso incidentale all'Avvocatura generale dello Stato entro 20 giorni dalla data in cui è avvenuta la prima notifica del ricorso per cassazione (98%);
- acquisizione al sistema informativo dei ricorsi in CTP e in CTR entro 30 giorni dalla data di notifica. Per i ricorsi per cassazione proposti dal contribuente il predetto termine è di 15 giorni (99%);
- acquisizione al sistema informativo delle decisioni di CTP, CTR e CTC entro 30 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione del dispositivo. Per i decreti di cui all'art. 27 del D.lgs. n. 546 del 1992, il predetto termine è di 20 giorni dalla data di ricevimento (99%);
- acquisizione al sistema informativo della data e del numero di protocollo degli atti di acquiescenza relativi a sentenze di CTP, CTR e CTC totalmente o parzialmente sfavorevoli all'Agenzia; tale adempimento va espletato entro 30 giorni dalla data di protocollazione dell'atto di acquiescenza (99%);
- esecuzione entro 120 giorni dalla data in cui si verifica il relativo presupposto dell'iscrizione a ruolo conseguente ad avvisi di accertamento imposte dirette ed IVA oggetto di giudizio davanti a CTP e CTR (93%). Con riferimento a quest'ultimo indicatore, la circolare precisa che le strutture territoriali devono emettere i ruoli conseguenti ad avvisi di accertamento imposte dirette ed IVA oggetto di giudizio davanti a CTP e CTR entro 120 giorni dalla data in cui si verifica il presupposto per l'iscrizione a ruolo a titolo provvisorio o definitivo, costituito, a titolo esemplificativo:
 - dalla notifica del ricorso del contribuente;
 - dal ricevimento della comunicazione del decreto di inammissibilità del ricorso oppure del dispositivo della sentenza della Commissione tributaria; in caso di mancato ricevimento della comunicazione, i 120 giorni decorrono dalla data di deposito;
 - dal passaggio in giudicato della pronuncia.