

CONTENZIOSO TRIBUTARIO: INDIRIZZI OPERATIVI dell'AGENZIA delle ENTRATE

L'agenzia delle Entrate, con la C.M. 15 maggio 2009, n. 24/E, fornisce indirizzi operativi in materia di contenzioso tributario per l'anno 2009.

di **LUIGI FERRAJOLI**

avvocato e dottore commercialista – Studio Ferrajoli Legale Tributario in Bergamo e Brescia

Attraverso la C.M. 15 maggio 2009, n. 24/E, l'Agenzia delle Entrate, Direzione centrale normativa e contenzioso, ha definito gli indirizzi operativi per il 2009 in materia di contenzioso tributario, delegando alle Direzioni regionali ed, in particolare, ai direttori delle stesse, il compito principale di attivarsi affinché le direttive impartite vengano attuate dalle varie strutture territoriali.

La citata circolare impone, infatti, coerentemente a quanto aveva disposto la precedente C.M. 28 marzo 2008, n. 29/E concernente gli indirizzi operativi per l'anno 2008, ⁽¹⁾ di assicurare una corretta ed efficace difesa in giudizio degli interessi erariali, garantendo l'espletamento di tutti quegli adempimenti processuali richiesti dal D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, facendo particolare attenzione al valore della controversia, rappresentando il miglioramento degli esiti delle liti pendenti l'obiettivo principale da perseguire.

Infatti, nella circolare in commento, l'Agenzia prescrive espressamente, per quanto riguarda il contenzioso tributario, che «*il successo nella difesa in giudizio degli interessi erariali, in particolar modo con riferimento alle controversie*

ad elevata rilevanza giuridica ed economica, sarà garantito attraverso l'incremento del livello di professionalità, il potenziamento degli strumenti di monitoraggio ed analisi del contenzioso tributario e la sistematica e tempestiva partecipazione alle pubbliche udienze in rappresentanza dell'Amministrazione».

Risultati che l'Amministrazione finanziaria vuole raggiungere proprio attraverso una maggior specializzazione del proprio personale dedicato specificamente all'attività contenziosa attraverso la costituzione di apposite *task force* dedicate all'area contenziosa.

L'Agenzia, sul punto, prevede, infatti, che, in seguito alla riorganizzazione degli Uffici e l'istituzione delle Direzioni provinciali, quali strutture destinate a sostituire gli Uffici locali, saranno costituite presso le varie Direzioni provinciali, articolate in uno o più Uffici territoriali più un Ufficio controlli, specifiche aree legali che cureranno il contenzioso relativo agli atti della Direzione provinciale.

Tale specifico *team*, collocato presso le varie Direzioni provinciali, svolgerà, oltre la difesa in giudizio, le varie attività istruttorie aventi ad oggetto il riesame in sede di autotutela, la conciliazione giudiziale, la determinazione degli importi da riscuotere sia in pendenza di giudizio che alla conclusione dello stesso, nonché l'eventuale successiva fase esecutiva dei relativi provvedimenti giurisdizionali.

⁽¹⁾ C.M. 29/E/2008 dell'Agenzia delle Entrate, Direzione centrale normativa e contenzioso, intitolata «Prevenzione e contrasto all'evasione – anno 2008 – Indirizzi operativi in materia di contenzioso tributario».

Si rileva ulteriormente come dal 1° gennaio 2009 la competenza a svolgere l'attività di controllo e relativo contenzioso, nei confronti dei contribuenti con un volume d'affari non inferiore ai 100 milioni di €, sia demandata direttamente alle Direzioni regionali, anch'esse dotate di apposito Ufficio contenzioso.

RIDIMENSIONAMENTO dei CONTENZIOSI ed INCREMENTO degli ISTITUTI DEFLATIVI

Come era già stato previsto attraverso la precedente circolare, (2) l'Agenzia delle Entrate ha ulteriormente sottolineato, per l'anno 2009, la necessità di intraprendere ogni iniziativa diretta a diminuire la conflittualità con i contribuenti attraverso un uso ancora più diffuso degli istituti deflativi del contenzioso.

In particolare, la circolare prevede che le varie strutture territoriali si impegnino a favorire, in contraddittorio con il contribuente, l'utilizzo, sempre che ne ricorrano i presupposti, degli istituti dell'autotutela e della conciliazione giudiziale, al fine di evitare il radicamento di inutili contenziosi, valutando a tale scopo il grado di sostenibilità della pretesa tributaria avanzata.

Principi questi che, a differenza delle precedenti direttive, l'Agenzia prevede espressamente, imponendo alle unità territoriali di valutare, prima della predisposizione delle proprie controdeduzioni, nel caso sia stato notificato da parte del contribuente il ricorso avverso l'atto impositivo, oltre alla sopra evidenziata sostenibilità in giudizio della richiesta avanzata, anche i motivi di ricorso espletati dal ricorrente, al fine di verificare l'eventuale esistenza di presupposti tali da esperire l'istituto dell'autotutela o la stessa conciliazione giudiziale.

Direttive queste ultime che dimostrano come la stessa Agenzia delle Entrate voglia, da un lato, snellire il carico contenzioso esistente, eliminando le controversie non sostenibili e, dall'altro, potenziare la stessa professionalità degli Uffici, creando delle apposite unità de-

dicare principalmente all'attività contenziosa e aumentando, di conseguenza, la percentuale delle pronunce alla stessa favorevoli; tali principi sono tuttavia raggiungibili se concretamente gli Uffici daranno seguito a questi indirizzi operativi e ad un sensibile incremento dell'utilizzo degli istituti deflativi esistenti, tanto nella fase pre-contenziosa che in quella successiva, cosa che purtroppo raramente accade.

GESTIONE della FASE CONTENZIOSA

Con particolare riferimento alla fase contenziosa, la circolare in commento prevede espressamente che gli Uffici all'uopo preposti, al fine di raggiungere l'obiettivo di migliorare la qualità dell'azione difensiva con conseguente aumento delle percentuali di pronunce alla stessa favorevoli, dovranno predisporre le proprie controdeduzioni tempestivamente, in particolare:

- contestando in modo specifico tutti i motivi di ricorso avanzati dal contribuente;
- allegando la relativa documentazione, rimanendo così in linea a quanto già stabilito con la precedente circolare;
- richiedendo, altresì, per i giudizi di rilevante interesse economico-erariale, la discussione in pubblica udienza.

A tal fine, l'Agenzia ha ulteriormente evidenziato come gli Uffici dovranno garantire «la sistematica e tempestiva partecipazione alle pubbliche udienze in rappresentanza dell'amministrazione», nonché a quelle concernenti la richiesta di sospensione dell'atto impugnato, prevedendo altresì, circostanza del tutto nuova rispetto al passato, che il funzionario delegato a tale incumbente dovrà, al termine dell'avvenuta discussione dell'udienza, presentare al Dirigente di riferimento una relazione sull'esito della discussione avvenuta.

Accanto a tali attività, la circolare in esame

(2) Si veda sul punto il par. 2.2 della C.M. 29/E/2008 citata.

prevede ulteriormente, sempre in linea a quanto stabilito per l'anno 2008 ed al fine di raggiungere l'obiettivo di migliorare la qualità dell'azione difensiva, che gli Uffici dovranno esaminare «immediatamente» le pronunce giurisdizionali depositate presso le competenti Commissioni tributarie.

L'Agenzia, sul punto, prescrive difatti che tali tempestivi controlli sono necessitati proprio dalla doverosa esecuzione degli adempimenti conseguenti ed, in particolare con riferimento alle relative iscrizioni a ruolo provvisorio o definitivo dei crediti erariali avanzati ovvero per l'espletamento dei rispettivi rimborsi, dovendosi evitare l'instaurazione di giudizi di ottemperanza, esecuzioni forzate ed ulteriori aggravii, anche concernenti le eventuali spese di giudizio, derivanti dall'omessa tempestiva effettuazione dei dovuti controlli. Controlli destinati, come enuncia l'Agenzia, ad espletare una pronta ed adeguata difesa, valutando caso per caso l'eventuale proposizione della relativa impugnazione delle pronunce alla stessa sfavorevoli ovvero l'esperimento di acquiescenza per le stesse, che dovrà essere motivata, protocollata, datata e sottoscritta dal direttore della Direzione provinciale, se già presente, o dell'Ufficio locale.

Queste direttive sono tutte atte, oltre a migliorare la qualità dell'azione difensiva esperita dall'Agenzia, a raggiungere gli obiettivi del *budget* di produzione stabiliti che, in linea con quelli individuati con la precedente circolare, concernono precise tempistiche per lo svolgimento da parte dei vari Uffici tanto delle tempestive costituzioni in giudizio quanto della partecipazione alle pubbliche udienze e dell'impugnazione delle eventuali pronunce sfavorevoli, ⁽³⁾ ai quali la circolare in commento ha però assegnato due nuovi indicatori:

- l'invio all'Avvocatura generale dello Stato della relazione per il controricorso in Cassazione e per l'eventuale ricorso incidentale entro 20 giorni dalla data in cui è avvenuta la prima notifica del ricorso per

Cassazione, il cui obiettivo è individuato nel 100%;

- l'esecuzione, entro 120 giorni dalla data in cui si verifica il relativo presupposto, dell'iscrizione a ruolo conseguente ad avvisi di accertamento concernenti le imposte dirette e l'Iva, il cui obiettivo è individuato nell'80%.

Indicatore quest'ultimo di rilevante importanza, dal quale si evince come l'Amministrazione finanziaria voglia velocizzare la stessa attività amministrativa in materia contenziosa, dovendo infatti gli Uffici, in ossequio a quanto testé evidenziato, emettere i ruoli conseguenti agli avvisi di accertamento concernenti le imposte dirette e l'Iva, oggetto di impugnazione avanti le competenti Commissioni tributarie, entro 120 giorni dalla data in cui si verifica il presupposto per effettuare la relativa iscrizione, tanto a titolo provvisorio, quanto a titolo definitivo; su tali adempimenti vigileranno poi le varie Direzioni regionali.

Si rileva, altresì, come la circolare in commento preveda tra gli obiettivi operativi quello del *«potenziamento degli strumenti di monitoraggio ed analisi del contenzioso al fine di garantire il successo della difesa in giudizio degli interessi erariali»*, specificando sul punto come la difesa di tali interessi non possa *«prescindere da un costante aggiornamento della base informativa automatizzata del contenzioso»*. Aggiornamento che dovrà essere assicurato attraverso l'utilizzo *«sistematico, completo e tempestivo delle applicazioni informatiche»*.

Tale informatizzazione dell'Amministrazione è volta a creare un preciso strumento di ausilio alla gestione dei singoli giudizi che è facilmente monitorabile, disponendo infatti di una banca dati del contenzioso attendibile ed aggiornata, la quale è necessaria per raggiungere, quale risultato minimo atteso da ciascun Ufficio locale e Direzione provinciale:

- l'incremento dell'1% degli esiti favorevoli sia in primo grado che in appello; e
- l'incremento del 2% nel caso in cui il risultato ottenuto nel biennio precedente sia al di sotto della media nazionale pari al 55,2% e al 53%.

Le Direzioni regionali dovranno compiere su tali obiettivi un costante e mirato controllo,

⁽³⁾ Si vedano, a tal fine, le pagg. 10 e 11 della C.M. 24/E/2009 intitolata «Prevenzione e contrasto all'evasione - Anno 2009 - Indirizzi operativi in materia di contenzioso tributario».

doendo altresì valutare gli spazi di miglioramento, rilevare le criticità emerse e prospettare le eventuali soluzioni, monitorando il livello di avanzamento degli obiettivi, nonché il compimento da parte delle strutture territoriali degli incombenzi tutti testè evidenziati; in tal senso, dovranno fare particolare attenzione:

- al rispetto del termine di 120 giorni relativo alle iscrizioni a ruolo dei crediti tributari;
- alla tempestiva costituzione in giudizio;
- all'assidua partecipazione alle udienze sia pubbliche che in camera di consiglio con principale riferimento alle liti di valore superiore ad € 5.000;
- alla sistematicità e tempestività dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali;
- ai giudizi di ottemperanza, verificando i motivi per cui non è stata eseguita tempestivamente la pronuncia relativa;
- all'assiduo aggiornamento del sistema informativo concernente lo stato dei vari contenziosi pendenti.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Da tutto quanto sopra rilevato si evince come l'Amministrazione finanziaria, per l'anno 2009, voglia ulteriormente incrementare, rispetto ai già importanti indirizzi operativi previsti dalla C.M. 29/E/2008, la propria efficienza e la stessa qualità dell'azione difensiva esperita nel contenzioso tributario, aumentando tanto la specializzazione del proprio personale, con creazione di apposite aree legali dedicate esclusivamente alle controversie giudiziarie con i contribuenti, quanto una più tempestiva e precisa partecipazione ai contenziosi, attraverso l'imposizione alle stesse Direzioni regionali di un serrato controllo sull'attività espletata.

Maggior organizzazione che, come sopra rilevato, dovrebbe comportare anche un più celere rimborso delle somme dovute al contribuente con conseguente riduzione dei relativi giudizi di ottemperanza.