

Normativa e prassi

Obiettivo risultati contenzioso, esiti con segno + a regime nel 2009

18 Maggio 2009

Al setaccio azioni e tempi da rispettare in tutte le fasi del processo, dal primo grado alla Cassazione



Continua la linea di sviluppo in termini di qualità della difesa degli interessi erariali tracciata dall'Agenzia con la circolare n. 29/2008 riguardante gli indirizzi operativi in materia di contenzioso tributario. Con il nuovo documento di prassi (**circolare n. 24/E** del 15 maggio), nel dettare le linee guida e gli obiettivi del contenzioso per l'anno in corso, l'Agenzia punta sulla qualità e sull'efficacia della difesa in giudizio considerati come elementi cardine nell'azione di prevenzione e contrasto

all'evasione.

Una difesa sempre puntuale e incisiva, una pronta esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali accompagnata da un'attenta valutazione di eventuali profili di impugnabilità degli stessi e, ove ne ricorrano i presupposti, un fruttuoso ricorso agli strumenti deflativi del contenzioso.

Si mira in tal modo a incrementare gli esiti favorevoli assicurando livelli crescenti di sostenibilità della pretesa tributaria.

Si tratta di un obiettivo di fondamentale importanza che investe tutti i giudizi in cui è parte l'Agenzia e, in particolare, quelli di elevata portata economica o in cui sono in gioco questioni giuridiche di particolare rilevanza.

In tale ottica, anche per l'anno in corso si ripropone, senza soluzione di continuità con il 2008, il "Progetto Qualità".

Riflettori puntati, quindi, sulle controversie di maggiore rilevanza economica che riguardano atti di

accertamento.

Considerati i risultati positivi conseguiti lo scorso anno, si prosegue nel dare attuazione al progetto che viene esteso anche al secondo grado di giudizio e che vede le direzioni regionali impegnate a svolgere una costante azione di monitoraggio "formale" e assistenza "sostanziale" nei confronti degli uffici locali.

Una novità introdotta dalla circolare 24/2009 riguarda l'obiettivo relativo al miglioramento degli esiti, fino ad ora previsto solo in via sperimentale e che per il 2009 viene confermato a regime "*considerati fra l'altro i conseguenti effetti favorevoli sulla crescita generale del gettito*".

Si tratta di un obiettivo prioritario che riguarda le controversie relative ad atti di accertamento per le quali il risultato minimo atteso da ciascun ufficio è costituito da un incremento che va dall'1 al 2% sia nel primo che nel secondo grado di giudizio. L'incremento degli esiti favorevoli non è misurato in base al numero delle decisioni, ma guardando al risultato economico, cioè ai valori complessivi in contestazione che le Commissioni di primo e secondo grado confermano a favore del fisco, anche nelle sentenze di accoglimento parziale della pretesa tributaria.

In tal modo, la circolare fa proprio quanto precisato nell'Atto di indirizzo ministeriale per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2009-2011, secondo cui "*la gestione tributaria sarà rivolta al perseguimento di obiettivi comuni di miglioramento dell'azione amministrativa, in coerenza con le disposizioni attuative della manovra finanziaria per l'anno 2009*".

L'efficacia e gli obiettivi del contenzioso per il 2009: conferme e novità

Una qualificata ed efficace difesa in giudizio passa necessariamente attraverso il costante presidio degli interessi erariali in ogni fase del processo tributario. Non si può quindi prescindere da un corretto espletamento degli adempimenti processuali che la circolare traduce in specifici obiettivi di produzione.

In primo luogo, la costituzione in giudizio, che rappresenta uno dei momenti cruciali della difesa. Le controdeduzioni devono essere:

- tempestive
- esaurienti

- idonee a contestare in modo specifico tutti i motivi del ricorso
- corredate della relativa documentazione probatoria.

Niente difese sommarie o lacunose, quindi, ma una puntuale replica ai motivi di impugnazione dell'atto impositivo.

A presidio di tale attività, l'Agenzia fissa per le strutture territoriali l'obiettivo di costituirsi in giudizio nel 100% dei ricorsi presentati (obiettivo diversamente modulato in base al valore della controversia), insistendo per la tempestività del deposito delle controdeduzioni affinché avvenga nel termine di 60 giorni previsto dall'articolo 23 del Dlgs 546/1992.

Ma la circolare non si sofferma solo sulle controdeduzioni e anzi sottolinea 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"*.

Per la prima volta, viene richiamata espressamente l'attenzione sul deposito di ulteriori memorie e documenti previsti dall'articolo 32 del citato decreto 546. E non solo: occorre replicare ogni qualvolta ciò si renda opportuno a seguito dell'intervento di *"fatti nuovi"*. La formula usata è molto ampia e potrebbe fare riferimento, ad esempio, a un deposito fuori termine di documenti o note difensive da parte del contribuente, oppure alla pubblicazione di sentenze di rilevante interesse per la controversia.

Nel tracciare un percorso chiaro che ripercorre gli adempimenti processual-tributari più rilevanti, la circolare pone l'attenzione sull'altro momento fondamentale della difesa: l'udienza di discussione. L'Agenzia sottolinea l'importanza di una sistematica e qualificata partecipazione alle udienze che anche l'Atto di indirizzo ministeriale considera come uno degli elementi di successo della difesa in giudizio.

La discussione in pubblica udienza rappresenta, infatti, un'occasione per rappresentare al collegio giudicante le ragioni dell'Agenzia con notevole efficacia. In tale ottica, viene raccomandato alle strutture territoriali di presentare istanza di pubblica udienza (articolo 32, comma 2, Dlgs 546/1992) nei giudizi di rilevante interesse economico o giuridico sempre che, ovviamente, tale istanza non sia stata già avanzata dal contribuente (nel processo tributario la controversia è trattata di regola in camera di consiglio e la pubblica udienza ha luogo solo se richiesta da almeno una delle parti - articolo 33).

Anche a tale attività corrispondono specifici obiettivi di produzione che valutano gli indici di partecipazione delle strutture territoriali.

Una costante e qualificata partecipazione deve essere assicurata anche alle camere di consiglio relative ai procedimenti cautelari (articolo 47), attribuendo priorità alle liti di maggiore valore economico.

In proposito, la circolare evidenzia che *"la concessione o meno della sospensione dell'atto impugnato può influenzare la successiva decisione di merito"*. In questa eventuale fase cautelare, quindi, le strutture territoriali sono chiamate a prendere posizione sulla richiesta di sospensione da parte del contribuente, replicando in sede di controdeduzioni o con separate memorie e richiedendo, se opportuno, idonee garanzie in caso di sospensione della pretesa erariale.

Il documento di prassi si occupa poi dell'esame delle pronunce giurisdizionali, che deve essere *"sollecito e puntuale"* al fine di poter garantire una gestione efficace e qualificata del contenzioso tributario.

Si tratta, a ben guardare, di un'attività propedeutica all'adozione di scelte e linee d'azione di diverso segno da parte del fisco.

L'esame dei provvedimenti garantisce, infatti, sia l'esecuzione sollecita degli stessi sia la valutazione *"tempestiva ed approfondita"* dei profili di impugnazione o acquiescenza in caso di pronunce sfavorevoli all'Agenzia.

Nell'ipotesi di sentenze sfavorevoli o favorevoli solo parzialmente, qualora si ritenga di non procedere con l'impugnazione, la circolare ribadisce la necessità dell'adozione di un provvedimento di acquiescenza motivato, datato e sottoscritto dal direttore dell'ufficio o da un suo delegato. Anche tale attività è oggetto di uno specifico obiettivo che impone l'acquisizione degli estremi di tale atto al sistema informativo delle Entrate entro precisi termini.

Se invece emergono profili di impugnazione, vengono dettate linee d'azione le quali tengono conto che nella gestione dei giudizi di appello promossi su iniziativa dell'Agenzia, oltre agli uffici, sono coinvolte anche le direzioni regionali alle quali viene richiesta l'autorizzazione a proporre l'appello (articolo 52). In tali casi, appare fondamentale la tempestività e la puntualità della istruttoria compiuta in prima battuta dagli uffici che per primi esaminano e predispongono il ricorso in secondo grado. A tal proposito, si richiama il tempestivo invio delle domande di autorizzazione e il relativo rilascio o diniego delle autorizzazioni da parte delle direzioni regionali.

Analogamente, vengono scanditi i tempi di inoltro all'Avvocatura generale dello Stato delle richieste di ricorso per cassazione secondo quanto previsto dal protocollo d'intesa del 20 giugno 2007 tra Agenzia delle Entrate e Avvocatura. Questo, l'anno scorso, era obiettivo sperimentale, per il 2009 viene confermato a regime.

Inoltre, per quanto riguarda i ricorsi per cassazione notificati dai contribuenti, la circolare introduce per la prima volta un punto che riguarda l'invio tempestivo all'Avvocatura generale dello Stato della relazione per il controricorso in cassazione e per l'eventuale controricorso.

Entrambe queste novità meritano di essere evidenziate perché segnano una particolare attenzione alla puntualità della difesa anche in sede di legittimità in un'ottica di costante e qualificato presidio della pretesa tributaria.

Ulteriore novità per il 2009 è costituita dalle iscrizioni a ruolo a titolo definitivo sulle sentenze favorevoli e quelle a titolo provvisorio, conseguenti ad avvisi di accertamento relativi a imposte dirette e Iva oggetto di giudizio davanti alle commissioni tributarie, che devono essere effettuate entro 120 giorni dal verificarsi del relativo presupposto. La circolare chiarisce, a titolo esemplificativo, i momenti in cui si verificano i presupposti dell'iscrizione a ruolo e cioè *"dalla notifica del ricorso del contribuente, dal ricevimento della comunicazione del decreto di inammissibilità del ricorso o di estinzione del processo 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"*.

Con l'introduzione di tale obiettivo si pone l'accento sulla riscossione della pretesa erariale, considerato che l'efficienza dell'azione amministrativa-tributaria è garantita anche dalla *"sistematica, completa e sollecita iscrizione a ruolo idonea ad accelerare la riscossione"*. Non va infatti dimenticato il ruolo che un contenzioso efficiente può svolgere anche in termini di incremento del gettito.

Il potenziamento degli strumenti di monitoraggio e analisi

Vengono confermati, anche per il 2009, gli obiettivi concernenti l'acquisizione al sistema informativo dell'Agenzia dei dati relativi al contenzioso tributario.

Posto infatti che non si controlla ciò che non si misura, viene evidenziata l'importanza del costante aggiornamento della base informativa automatizzata del contenzioso, attraverso l'utilizzo sistematico, completo e tempestivo delle applicazioni informatiche.

Tali operazioni sono necessarie per mettere in atto una proficua azione di indirizzo, pianificazione e controllo.

Sebbene si tratti di obiettivi ormai consolidati, quel che merita di essere sottolineato è la particolare rilevanza strategica che assumono quest'anno, alla luce dell'Atto di indirizzo ministeriale, che considera il loro potenziamento come fattore determinante per *"il successo nella difesa in giudizio degli interessi erariali"*.

I rapporti con i contribuenti

Particolare attenzione è posta poi alla diminuzione della conflittualità nei rapporti con i contribuenti.

Si tenga presente, anzitutto, l'esistenza di diverse forme di interpello e consulenza giuridica che contribuiscono a prevenire ed evitare il contenzioso, permettendo al contribuente di conoscere preventivamente la posizione dell'Agenzia e, quindi, di applicare correttamente la norma tributaria.

Qualora nonostante ciò si sia instaurato il procedimento contenzioso, gli uffici sono invitati, ove ne ricorrano i presupposti, a procedere con il riesame in sede di autotutela degli atti impugnati la cui sostenibilità va valutata anche sulla base dei motivi di ricorso.

Analogamente, va considerata l'opportunità di addivenire alla conciliazione giudiziale con riguardo alle posizioni assunte dalle parti in sede contenziosa e soprattutto alla luce di fatti nuovi o adeguatamente rappresentati per la prima volta.

Questi gli *input* della circolare 24/2009 che, pur chiedendo repliche esaurienti ai motivi di ricorso, non dimentica di sottolineare l'importanza degli istituti deflativi del contenzioso.

Una efficace difesa in giudizio non può prescindere, infatti, da una valutazione della reale sostenibilità della pretesa tributaria. D'altro canto, una delle leve che induce il contribuente ad avvalersi degli istituti deflativi del contenzioso è proprio l'esistenza di una difesa efficace e qualificata da parte dell'Agenzia della pretesa tributaria. In buona sostanza, l'efficacia della difesa in giudizio e il ricorso agli istituti deflativi del contenzioso appaiono legati tra loro a filo doppio.

La circolare detta, inoltre, precise direttive in materia di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali, non solo quando questi sono favorevoli all'Agenzia, ma anche quando si tratta di rimborsare somme a favore dei contribuenti. Ciò pare idoneo a creare un circolo virtuoso che si sviluppa sia a favore del contribuente sia a favore dell'Agenzia per evitare giudizi di ottemperanza, esecuzioni forzate e ulteriori aggravii, anche per quanto riguarda le spese di giudizio.

Verso la valorizzazione delle professionalità

Le strutture territoriali devono assicurare una corretta ed efficace difesa in giudizio degli interessi erariali, garantendo tutti i relativi adempimenti secondo elevati standard di professionalità richiesti oggi dal processo tributario. Attualmente, tali strutture territoriali dell'Agenzia sono peraltro oggetto di radicale riorganizzazione.

In particolare, è stata prevista l'istituzione delle direzioni provinciali destinate ad assorbire le competenze degli uffici locali in materia di contenzioso tributario.

Le direzioni provinciali - chiarisce la circolare - sono articolate in uno o più uffici territoriali e un

ufficio controlli, al cui interno è prevista una specifica Area legale, che cura il contenzioso relativo agli atti della direzione provinciale. Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2009 è stata attribuita alle direzioni regionali l'attività di controllo e il relativo contenzioso nei confronti dei soggetti con volume d'affari, ricavi o compensi non inferiori a 100 milioni di euro (*cf*r commi da 9 a 14, articolo 27 del DI 185/2008 e comma 3, articolo 4 del Regolamento di amministrazione). Tali attività sono svolte dall'ufficio Contenzioso della direzione regionale (nelle direzioni regionali del Molise e della Valle d'Aosta e nelle direzioni di Trento e Bolzano tali competenze spettano all'ufficio controllo).

La circolare evidenzia come la riorganizzazione dell'Agenzia si inquadra in un'ottica di incremento del livello di professionalità che nell'Atto di indirizzo ministeriale viene considerato come uno degli elementi necessari per garantire il successo nella difesa in giudizio degli interessi erariali. E, infatti, la creazione di un'apposita Area legale a livello provinciale e la gestione del contenzioso relativo ai "grandi contribuenti" da parte di un unico ufficio a livello regionale si ritiene possano assicurare coerenza e omogeneità nella difesa della pretesa erariale e garantire l'unitarietà della rappresentanza in giudizio.

di

Francesca Lecci

URL: <https://www.fiscooggi.it/rubrica/normativa-e-prassi/articolo/obiettivo-risultati-contenzioso-esiti-segno-regime-nel-2009>