

## **In mancanza di una specifica delibera è inammissibile l'appello proposto dall'Ader se difesa da un professionista del libero foro**

CTR Lombardia, sentenza 2 luglio 2019, n. 2869

25 Settembre 2019

Maurizio Villani, Federica Attanasi

### **Indice:**

- 1. Premessa**
- 2. Riferimenti normativi**
- 3. Sentenza della CTR Lombardia, 02 luglio 2019, n. 2896**
- 4. Conclusioni**

### **1. Premessa**

A seguito delle modifiche introdotte con il Decreto legislativo 156/2015 agli articoli 11 e 12 del Decreto legislativo 546/92 (come richiamato dall'articolo 1, c.8, Decreto legislativo 193/2016, e disposto dall'articolo 43, REGIO DECRETO 1611/1933), **l'agente della Riscossione non può difendersi attraverso dei legali esterni, ma deve necessariamente farlo attraverso dei propri dipendenti. A rendere inequivocabile tale approdo normativo è stato dapprima un orientamento della Corte di Cassazione (ex multis Cass. sent. n. 28684/2018) e a seguire diverse recentissime pronunce dei giudici merito tra cui la sentenza della CTR Lombardia, depositata il 2 luglio 2019, n. 2869, oggetto di analisi del presente elaborato.**

### **2. Riferimenti normativi**

Al fine di inquadrare la questione oggetto della sentenza in esame è necessario individuare il dato normativo di riferimento che fa da fundamenta alla pronuncia *de qua*.

Come rilevato, la Commissione Tributaria Regionale della Lombardia, è intervenuta al fine di pronunciarsi sulla possibilità per l'Agenzia della Entrate-Riscossione, di difendersi nell'ambito di giudizi di merito mediante legali del libero Foro, esterni alla loro struttura.

Orbene, nel dichiarare inammissibile l'appello proposto dalla ex Equitalia, i giudici lombardi hanno innanzitutto precisato che **nel sistema attuale, la difesa innanzi il giudice tributario per gli atti emessi dall'agente della riscossione può essere attribuita solo ed esclusivamente ai propri funzionari e non anche a professionisti esterni, pena l'inammissibilità degli atti e delle attività processuali compiute mediante mandato *ad litem* eventualmente conferito a un rappresentante della classe forense o, comunque, ad altro professionista.**

In tal senso, i giudici di merito hanno rilevato che:

•

**l'articolo 11, comma 2, Decreto legislativo 546/92** dispone che: *“L'ufficio dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 nonché dell'agente della riscossione, nei cui confronti è proposto il ricorso, sta in giudizio direttamente o mediante la struttura territoriale sovraordinata ...”*;

- **l'articolo 12, comma 1, Decreto legislativo. 546/1992**, prevede che: *“solo le parti, diverse dagli enti impositori, dagli agenti della riscossione e dai soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53 del Decreto legislativo. 15 dicembre 1997, numero 446, devono essere assistite in giudizio da un difensore abilitato”*, scelto tra quelli indicati dai successivi commi 3, 4, 5 e 6 (es. gli avvocati; i soggetti iscritti nella Sezione A commercialisti dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili; i consulenti del lavoro; ecc.);
- **l'articolo 1, comma 8, Decreto legislativo 193/2016** (conv. in l. 225/16), testualmente così dispone: *“L'ente è autorizzato ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 43 del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, fatte salve le ipotesi di conflitto e comunque su base convenzionale. Lo stesso ente può altresì avvalersi, sulla base di specifici criteri definiti negli atti di carattere generale deliberati ai sensi del comma 5 del presente articolo, di avvocati del libero foro, nel rispetto delle previsioni di cui agli articoli 4 e 17 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ovvero può avvalersi ed essere rappresentato, davanti al tribunale e al giudice di pace, da propri dipendenti delegati, che possono stare in giudizio personalmente; in ogni caso, ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, l'Avvocatura dello Stato, sentito l'ente, può assumere direttamente la trattazione della causa. Per il patrocinio davanti alle commissioni tributarie continua ad applicarsi l'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546”*;
- infine, **l'articolo 43, comma 4, regio decreto 1611/1933** statuisce che: *«Salve le ipotesi di conflitto, ove tali amministrazioni ed enti intendano in casi speciali non avvalersi dell'Avvocatura di Stato, devono adottare apposita motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza»*.

### **3. Sentenza della CTR lombardia, 02 luglio 2019, n. 2869**

Orbene, nonostante un quadro normativo pressoché inequivocabile, non si è mai sopito il contrasto sulla questione relativa alla difesa in giudizio dell'Ader.

**In tal senso, la Commissione Tributaria Regionale della Lombardia, con la sentenza n. 2869/2019 (in linea con la pronuncia della Corte di Cassazione n. 28684/2018), ha chiarito che la difesa innanzi il giudice tributario degli atti emessi dall'agente della riscossione può essere attribuita solo ed esclusivamente ai propri funzionari e non anche a professionisti esterni.**

In sostanza, a parere del Collegio lombardo, l'articolo 11 cit. ha esteso **l'inammissibilità della rappresentanza processuale volontaria anche all'ufficio dell'agente della riscossione.**

**Ne discende, dunque, che l'Ader, deve stare in giudizio – limitatamente al giudizio di merito - direttamente (o mediante la struttura territoriale sovraordinata), cioè in persona dell'organo che ne ha la rappresentanza verso l'esterno o di uno o più suoi dipendenti dallo stesso organo all'uopo delegati, e non può farsi rappresentare in giudizio da un soggetto esterno alla sua organizzazione, tranne che nelle ipotesi in cui possa avvalersi della difesa dell'Avvocatura dello Stato, come espressamente previsto dall'articolo 1, comma 8, Decreto legislativo 193/2016.**

Solamente in via residuale ed eccezionale l'agente della riscossione può farsi, altresì, assistere da altri avvocati, liberi professionisti, iscritti nel libero Foro. Tale scelta, tuttavia, rappresenta un'ipotesi eccezionale e non discrezionale e deve ottemperare i principi propri delle Pubbliche Amministrazioni (legalità, imparzialità, trasparenza, efficacia ed economicità), richiamando gli stessi criteri del “codice dei contratti pubblici”. In particolare, la nomina del professionista esterno:

- a) deve rappresentare un “caso speciale”;
- b) deve essere corredata da preventiva, apposita e motivata delibera interna dell'ente;
- c) tale delibera deve essere sottoposta agli appositi organi di vigilanza (consiglio di amministrazione);
- d) in giudizio devono essere prodotti tutti i documenti che giustificano quanto sopra.

L'affidamento dell'incarico difensivo ad avvocati del libero foro deve essere, dunque, sottoposto ad una serie di condizioni riconducibili, da un lato, ai criteri di selezione di cui al “codice dei contratti pubblici” e soprattutto, dall'altro, agli *“specifici criteri definiti negli atti di carattere generale deliberati ai sensi del presente articolo, comma 5”*, (articolo 1, comma 8, decreto legislativo 193/2016 cit.); vale a dire, nello statuto ed in quegli atti appunto di carattere generale, di competenza del comitato di gestione, *“che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'ente”*.

Tra i suddetti *“atti generali”* vi è, il “Regolamento di Amministrazione” di Agenzia delle Entrate-Riscossione, deliberato dal Comitato di Gestione il 26 marzo 2018 e approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il 19 maggio 2018, che nel disciplinare l'aspetto del patrocinio legale, stabilisce che l'ente stesso può *“continuare ad avvalersi di avvocati di libero foro”*, ma soltanto *“in via residuale”* e *“nei casi in cui si accerti l'impossibilità dell'Avvocatura dello Stato di assumere il patrocinio”* (eccezione), secondo le modalità operative concordate con apposita convenzione.

Tale regolamento, però, nel recepire le disposizioni normative succitate, individua in via generale le fattispecie di accesso al libero foro, subordinandole alla dichiarata impossibilità dell'Avvocatura di assumere l'incarico, ma non assolve né alla funzione della delibera motivata di cui al comma 4° dell'articolo 43 del Regio decreto n.1611, né della delibera o atto amministrativo ritenuto necessario dal testo novellato del comma 8° dell'articolo 1 del Decreto legislativo n. 193/2016, il quale implica, a sua volta, la fissazione di criteri specifici contenuti in atti generali deliberati dal comitato di gestione.

**In sostanza, è stato, specificato che il mandato conferito all'avvocato del libero foro privo del vaglio dell'organo di vigilanza, senza l'accertata impossibilità dell'Avvocatura dello Stato di assumere il patrocinio, senza che ricorra un caso di urgenza oppure in assenza di un documentato conflitto di interessi reale, è da considerarsi nullo ed è suscettibile di sanatoria soltanto nei limiti stabiliti dall'articolo 125 del Codice procedura civile, a certe condizioni ed esclusivamente per i giudizi di merito e non per quelli di legittimità (ex Cass. SU 13 giugno 2014, n. 13431; Cass. 11 giugno 2012, n. 9464; Cass. 4 aprile 2017, n. 8741; da ultimo Cass. n. 1992 del 2019).**

Orbene, sulla scorta di tanto, la CTR Lombardia, con la sentenza n. 2869/2019, ha dichiarato l'inammissibilità dell'appello proposto dall'Ufficio, in quanto, nel caso di specie, non è stato possibile riscontrare nulla di quanto sin qui evidenziato.

#### **4. Conclusioni**

In conclusione, la Commissione Tributaria Regionale della Lombardia, con la recentissima sentenza 02 luglio 2019, n. 2869, riprendendo l'iter logico già delineato nel 2018 dalla Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 28684, ha inteso sancire che l'Ente Pubblico della riscossione non può stare in giudizio se assistito da un avvocato del libero foro, salvo che non dimostri l'eccezionalità e la specialità della sua scelta.

**In sostanza, l'Ader, di regola, deve costituirsi in giudizio e deve farsi difendere dai sui dipendenti. In alternativa, può attivarsi in giudizio con l'Avvocatura dello Stato. Solamente in via residuale ed eccezionale può costituirsi mediante altri avvocati, liberi professionisti, iscritti nel libero foro, autorizzati mediante specifica delibera che, se mancante, rende l'atto proposto inammissibile.**

Va, tuttavia, segnalato che le conclusioni delineate dalla CTR Lombardia, seppur in linea con precedenti pronunce di merito e di legittimità (da ultimo Cass. sent. n. 1992/2019), si discostano dall'orientamento opposto tratteggiato dalla Cassazione con la sentenza n. 25625/2018, a parere della quale l'agente della riscossione può costituirsi in giudizio anche tramite legali esterni, poiché: *“la modifica apportata all'articolo 11 del Decreto legislativo 546/1992 va interpretata nel senso che l'attribuzione all'agente della riscossione della capacità di stare in giudizio direttamente o mediante la struttura sovraordinata non impedisce a quella parte di avvalersi della difesa tecnica, ai sensi del successivo articolo 12, Decreto legislativo 546/92.”*

**TAG:** *Riscossione tributi, tributario, processo tributario*

---

### **Avvertenza**

*La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.*

---