Agli Uffici regionali AAMS

Loro Sedi

e, p.c. Al Direttore della Direzione per i Giochi
c.a. Dott. Antonio Tagliaferri

Prot. 198/Strategie/UPN

Al Direttore della Direzione per le Accise
c.a. Dott. Diego Rispoli

Al Direttore della Direzione
per l'Organizzazione e la gestione delle risorse
c.a. Dott. Fabio Carducci

All'Ufficio 1° - Controllo di gestione e vigilanza
c.a. Dott. Francesco Rodano

Sede

Alla Sogei SpA
via M.Carucci, n°99
00143 – Roma
c.a. Dott. Massimo Armellini

OGGETTO: Sanzioni amministrative non tributarie irrogate da AAMS – Devoluzione al giudice tributario - Istruzioni operative.

Con la presente nota, si forniscono le istruzioni operative in merito alla determinazione della giurisdizione competente a conoscere le controversie derivanti dall'impugnazione delle sanzioni amministrative non tributarie, irrogate da questa Amministrazione, tenuto conto dell'ampliamento della competenza della giurisdizione

tributaria definito dall'orientamento espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 13902 del 14 giugno 2007.

Al riguardo, si premette che, al fine di inquadrare e sviluppare la problematica in oggetto, occorre far sostanzialmente riferimento alle norme in tema di illecito amministrativo recate dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (di seguito "legge n. 689 del 1981") ed a quelle concernenti il rito processuale tributario recate dal decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (di seguito "decreto legislativo n. 546 del 1992").[1]

Si ricorda che, ancor prima della pronuncia della citata sentenza, la questione riguardante la competenza giurisdizionale in materia di sanzioni amministrative non tributarie aveva posto diversi dubbi di carattere interpretativo ed applicativo, quando la giurisdizione tributaria, definita dall'art. 2 del citato decreto legislativo n.546 del 1992, è stata ampliata per effetto delle disposizioni recate dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n.448 (legge finanziaria per l'anno 2002).

La norma sopra menzionata, infatti, ha stabilito – per la parte che qui interessa – che "*tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati*", nonché "*le sanzioni amministrative, comunque irrogate da Uffici finanziari*" dovessero ricadere nell'alveo della cognizione dei giudici tributari.

A seguito di tale modifica legislativa, l'interpretazione fornita dalla dottrina sulle modalità di applicazione della suddetta disposizione, nonostante il tenore letterale della stessa, è stata sempre espressa in senso restrittivo, ossia ravvisando la sussistenza della giurisdizione del giudice tributario solo per le sanzioni amministrative comunque collegate, anche solo in maniera indiretta, all'ordinamento tributario.

Tale posizione ha coinciso, del resto, con quella espressa dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n.25/E del 21 marzo 2002, in base alla quale le controversie in materia di sanzioni amministrative non tributarie sono da incardinare nella cognizione del giudice tributario solo quando sono irrogate da uffici finanziari e

---

[1] Si veda, in merito, la circolare esplicativa n°2 del 4 dicembre 2006, prot. n. 1684, della Direzione per le Strategie, pubblicata sul sito www.aams.it alla voce "profilo tributario in materia di giochi" della sezione "normativa" nonché sul sito intranet dell'Amministrazione nel menù "bacheca".

per le quali è, comunque, ravvisabile un nesso di connessione "*con violazioni di disposizioni riconducibili all'ordinamento giuridico–tributario e attinenti alla gestione dei tributi".*

Prima dell' emanazione della sentenza della Suprema Corte, quindi, sulla base dell'interpretazione dapprima formulata dalla dottrina e poi consolidata dalla prassi amministrativa, è stata esclusa la giurisdizione del giudice tributario nei casi di impugnazione di sanzioni amministrative non tributarie, comminate da uffici finanziari, per le quali la violazione non attenesse direttamente ad una pretesa tributaria e per la quale fosse, altresì, assente la connessione con norme concernenti la gestione di tributi.

La sentenza emessa dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, n.13902 del 14 giugno 2007, modifica il panorama di riferimento ed assume un significato altamente innovativo.

La Suprema Corte, in particolare, si pronuncia in merito ad una opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione connessa all'irrogazione di una sanzione amministrativa - da parte dell'Agenzia delle Entrate - ad una società che si era avvalsa di prestazioni di lavoro autonomo da parte di medici INAIL, senza la preventiva autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza.

Le Sezioni Unite, quindi, discostandosi dall'orientamento sopra esposto e ponendo in essere un'interpretazione estensiva dell'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992, nella parte relativa all'irrogazione di sanzioni amministrative, hanno affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice tributario anche nei casi di controversie per violazioni diverse da quelle più direttamente tributarie, ritenendo che la norma in questione estenda la giurisdizione delle Commissioni tributarie sulla base del semplice collegamento con l'organo che ha irrogato le sanzioni amministrative (l'Ufficio finanziario) e non necessariamente con riferimento alla materia oggetto del contendere.

Il Giudice di legittimità, peraltro, già con l'ordinanza n. 2888 del 10 febbraio 2006, aveva ravvisato "*la tendenza espansiva dell'ambito della giurisdizione tributaria (che non incontra precisi limiti costituzionali), estesa dal legislatore, per ragioni di connessione in senso ampio, a materie estranee alle imposte ed ai tributi".*

Nella sentenza "de qua", la novità, è, pertanto, rappresentata dalla circostanza che la Suprema Corte, pur riconoscendo la necessità della connessione con gli ambiti tributari, attribuisce alle Commissioni la giurisdizione per le sanzioni amministrative di natura

non tributaria, limitandola alla sola condizione che ad irrogare la sanzione stessa sia un Ufficio finanziario.

In buona sostanza, quindi, sulla base di quanto sostenuto dalla Corte di Cassazione, i poteri tributari, attribuiti all'ufficio che irroga la sanzione amministrativa, sono sufficienti di per se' a ricondurre l'eventuale impugnazione all' esecuzione della stessa nell'ambito della cognizione del giudice tributario.

La valenza innovativa di tale interpretazione è dirompente, in quanto le Commissioni tributarie si troveranno a dover decidere non solo su liti "*aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie comunque denominati*", ma anche controversie molto eterogenee e connesse a procedimenti sanzionatori riguardanti illeciti amministrativi di varia natura e genere, per il sol fatto di essere emessi da uffici che svolgono, e tra l'altro, funzioni tributarie.

Tale orientamento, pertanto, ha della ricadute anche sulle attività di questa Amministrazione. Si ricorda, infatti, che a seguito dell'attribuzione di poteri e funzioni tributarie in materia di giochi, per effetto dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173 e dall'art. 1, comma 84 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche gli uffici di AAMS hanno acquisito la qualifica di "uffici finanziari".

Ne consegue, in coerenza con quanto sopra rappresentato, che le controversie concernenti le sanzioni amministrative irrogate da questa Amministrazione, anche se trattasi di "*violazioni diverse da quelle più direttamente tributarie*", siano da ricondurre nella cognizione degli organi di giustizia tributaria.

Tale interpretazione pone in essere, peraltro, una serie di particolarità applicative, atteso che le diverse strutture di AAMS possono trovarsi ad espletare attività di natura amministrativa e tributaria, seppure in contesti e procedimenti profondamente diversi, per poteri, funzioni ed ambiti.

La predetta asserzione pone, altresì, in evidenza che, sussistendo una esplicitazione del procedimento di irrogazione delle violazioni "tout court" amministrative, previsto dalla legge n. 689 del 1981, che mal si concilia col rito processuale tributario recato dal più volte citato decreto legislativo n. 546 del 1992, occorre procedere ad un'analisi delle possibili implicazioni applicative, al fine di rendere il più possibile fluida l'attrazione in ambito tributario delle controversie in argomento.

In estrema sintesi, nel procedimento descritto dalla legge n. 689 del 1981, si prevede che dopo la contestazione immediata o la notifica della sanzione al trasgressore (art. 14), vi sia la possibilità che la parte, entro trenta giorni, presenti scritti difensivi all'autorità competente la quale, valutati gli stessi, può procedere, se non avviene la definizione agevolata con il pagamento della stessa in misura ridotta (art. 16), all'archiviazione ovvero alla emissione dell'ordinanza - ingiunzione (art. 18), avverso la quale potrà essere proposta opposizione dinanzi al giudice ordinario nei successivi 30 giorni (art. 22).In caso contrario, l'autorità che ha emesso l'ordinanza-ingiunzione provvederà all'esecuzione forzata con contestuale iscrizione a ruolo (art. 27), anche in considerazione del fatto che la stessa costituisce titolo esecutivo (art. 18, 7° comma).

Con l'assorbimento di tali fattispecie nel rito tributario, si realizza, di fatto, una traslazione del procedimento verso regole processuali tributarie difformi da quelle ordinarie. Infatti, ad esempio, dopo la notifica del provvedimento di irrogazione della sanzione amministrativa o, in assenza di questa, della cartella di pagamento, il termine per ricorrere dinanzi alla Commissione tributaria provinciale si amplia a 60 giorni.

Inoltre, con la devoluzione al giudice tributario delle controversie in argomento, il trasgressore dovrà esperire due gradi di giudizio di merito, mentre nel giudizio ordinario, disciplinato dalla legge n. 689 del 1981, la sentenza emessa avverso una ordinanza-ingiunzione è espressamente dichiarata inappellabile e ricorribile solo dinanzi alla Cassazione[2].

La presente circolare è pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione www.aams.it.

Si invitano gli Uffici in indirizzo ad assicurarne l'esatto adempimento, fermo restando che qualora particolari fattispecie, concernenti l'irrogazione delle sanzioni amministrative, possano incontrare profili dubitativi di applicazione da parte degli uffici operativi di AAMS, si procederà ad una specifica indagine interpretativa.

IL DIRETTORE PER LE STRATEGIE

Gabriella Alemanno

[2] Per tutte le altre problematiche concernenti il rito tributario, si rinvia alla circolare n.2/2006/Strategie/UD.