Garante del Contribuente
dell'Abruzzo

Prot. n. 2023/83/AQ/G.C.

All'Onorevole Presidente del Senato
Palazzo Madama
00186 ROMA

All'Onorevole Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
00186 ROMA

All'Onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri
Palazzo Chigi
Piazza Colonna, 370
00187 ROMA

RELAZIONE ANNUALE 2022
Art. 13, co. 13 bis, della legge 27 luglio 2000 n. 212.

Con la presente relazione si forniscono i dati e le notizie sullo stato dei rapporti tra l'Amministrazione finanziaria ed i contribuenti per l'anno 2022, in relazione all'azione svolta da questo Garante nell'ambito della Regione Abruzzo.

INFORMAZIONI GENERALI

Gli Uffici del Garante del Contribuente dell'Abruzzo sono tuttora collocati nello stabile di Via F. Filomusi Guelfi in cui ha sede anche la Direzione Provinciale dell'Aquila dell'Agenzia delle Entrate.

I locali messi a disposizione del Garante sono comodi ed adeguati alla funzione.

La dotazione di mezzi, risorse finanziarie e attrezzature strumentali dell'Ufficio, al contrario, presenta ancora oggi gravi carenze, che, come più volte in precedenza segnalato, penalizzano fortemente l'efficacia dell'attività del Garante (questi non dispone né di una fotocopiatrice né di uno *scanner*, ed è ancora oggi costretto a ricorrere, per far fronte alle esigenze di segreteria, alla collaborazione del personale in servizio presso la Direzione Provinciale ed alle attrezzature ivi esistenti).

Via Francesco Filomusi Guelfi - 67100 L'AQUILA tel. 0862/648139 - 0862/648626 fax 0650763057
e-mail: dr.abruzzo.garante@finanze.it PEC: garante_abruzzo@pec.agenziaentrate.it

L'Ufficio del Garante utilizza regolarmente, per la corrispondenza con gli utenti e gli altri Uffici, la casella *pec* recentemente assegnatagli.

Anche nel corso del 2022 il personale in servizio presso il Garante con funzioni di segreteria e tecniche (la sig.ra Maria Gabriella Ferella, nonché la dott.ssa Paola Malatesta fino al mese di settembre e la sig. Maria Dundee successivamente) ha svolto parte della sua attività da remoto, in modalità *smart working*, con limitati rientri settimanali.

L'operatività dell'Ufficio è stata comunque assicurata senza soluzione di continuità, grazie alla possibilità di deviare le telefonate in arrivo verso i cellulari del personale della segreteria ed alla installazione sui loro computer personali dell'interfaccia Outlook Web App (OWA).

Ciò ha consentito l'interlocuzione telefonica con gli utenti e l'accesso alla casella di posta elettronica dell'Ufficio anche nei giorni in cui l'attività del personale è stata svolta da remoto, ed ha permesso al Garante di ricevere le segnalazioni dei contribuenti e di far pervenire tempestivamente a questi ultimi, ed agli altri soggetti interessati, i provvedimenti adottati.

Ne è in tal modo risultata adeguatamente garantita la necessaria rapidità di intervento dell'Ufficio.

ATTIVITA' SVOLTA

All'inizio dell'anno 2022 erano pendenti 34 pratiche, provenienti dagli anni precedenti ed in attesa di risposte, repliche o chiarimenti da parte degli utenti o degli Uffici.

Le segnalazioni pervenute nel corso del 2022 sono state 89 (54 nel primo semestre; 35 nel secondo semestre), ed hanno riguardato:

- in n. di 28: liquidazione o accertamento relativi a tributi erariali;
- in n. di 8: liquidazione o accertamento relativi a tributi locali;
- in n. di 11: riscossione di tributi erariali;
- in n. di 9: riscossione di tributi locali;
- in n. di 16: rimborsi di tributi erariali;
- in n. di 1: questioni varie di competenza;
- in n. di 1: casi di rimessione in termine del contribuente;
- in n. di 1: casi di verifiche fiscali;
- in n. di 14: questioni varie non di competenza.

Nell'anno sono state definite 89 pratiche, di cui:

- n. 26: con archiviazione per rinuncia del contribuente o per altre ragioni;
- n. 32: con esito totalmente favorevole al contribuente;
- n. 1: con esito parzialmente favorevole al contribuente;
- n. 30: con esito sfavorevole al contribuente.

Per una analisi più specifica delle diverse tipologie delle pratiche esaurite e di quelle ancora pendenti si rimanda ai prospetti che si allegano alla presente relazione.

Nel corso del 2022 non sono stati espressi Pareri per irregolare funzionamento degli Uffici, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 32 del 26 gennaio 2001 e degli articoli 9 e 13 della L. 212/2000.

RAPPORTI CON I CONTRIBUENTI

Ciò che complessivamente è emerso dalle segnalazioni dei contribuenti è che questi continuano ad incontrare notevoli difficoltà nei rapporti con l'amministrazione finanziaria, nell'accedere ad un sistema fiscale che appare sempre più complesso e poco trasparente.

Tali difficoltà spiegano il permanente interesse dei contribuenti per l'attività del Garante, che viene da loro visto, anche se non con la piena consapevolezza dei suoi limiti, come una sorta di difensore, ed a cui essi si rivolgono con la speranza di ottenere, rispetto ai vari problemi incontrati con il fisco, una soluzione alternativa al ricorso alla giustizia tributaria, divenuta di difficile accesso e piuttosto onerosa.

Come è stato più volte rappresentato, tuttavia, le aspettative dei contribuenti spesso rimangono deluse, nonostante la fondatezza delle loro doglianze, a causa della sostanziale impossibilità, per il Garante, di porre rimedio con effettività di azione alle ingiustizie fiscali eventualmente riscontrate. Impossibilità che dipende, principalmente, dal fatto che l'art. 13 della legge n. 212 del 2000 non attribuisce al Garante il potere di emanare atti che incidano direttamente sulle questioni sottoposte al suo esame o di annullare o revocare atti dell'Amministrazione finanziaria, e gli riconosce, in materia di autotutela, una facoltà di intervento che si esaurisce nello svolgimento di una funzione meramente sollecitatoria nei confronti degli Uffici, i quali non sono vincolati alle indicazione del Garante e restano liberi di valutare autonomamente la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'autotutela.

Nonostante il permanere di un interesse dei contribuenti per l'attività del Garante, l'opera da questi prestata non sempre viene, in concreto, adeguatamente apprezzata.

Accade, infatti, talvolta, che i contribuenti contestino duramente le conclusioni del Garante e ripropongano con insistenza, spesso con toni aggressivi ed inappropriati, le loro argomentazioni, pretendendo interventi che siano conformi alle loro aspettative.

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui i contribuenti si sono sentiti in dovere di manifestare il loro apprezzamento per le soluzioni prospettate dal Garante e per i positivi risultati conseguiti grazie al suo intervento presso gli Uffici finanziari.

È anche accaduto che il Garante, nelle sue risposte ai contribuenti, abbia dovuto stigmatizzare alcuni impropri atteggiamenti da questi manifestati nei confronti degli Uffici, ed abbia dovuto ricordare che un corretto rapporto con il fisco deve essere improntato a valori di lealtà che sono evidentemente reciproci, e che quindi comportano anche per la parte privata il dovere di assumere, nell'ambito di tale rapporto, atteggiamenti ispirati a correttezza e buona fede e di evitare affermazioni che possano apparire offensive nei confronti degli Uffici

Quanto alla **tipologia** delle istanze e delle segnalazioni presentate nel corso dell'anno, i contribuenti si sono rivolti al Garante prevalentemente per chiedere interventi di diretta

attivazione dell'*autotutela* o di sostegno ad istanze di autotutela da loro stessi formulate avverso atti di accertamento o di riscossione.

L'attivazione dell'autotutela da parte del Garante, infatti, viene vista dai contribuenti come un efficace mezzo a sostegno delle iniziative da loro intraprese al fine di ottenere l'annullamento o la rettifica di un atto impositivo ritenuto illegittimo, e viene comunque considerata come uno strumento utile per valutare la convenienza di un eventuale ricorso dinanzi al Giudice tributario.

Si è già avuto modo di osservare, tuttavia, come l'attivazione dell'autotutela tributaria da parte del Garante, nei termini in cui essa risulta delineata e circoscritta dall'art. 13, comma 6, della legge n. 212 del 2000, si risolva spesso in motivo di aperta delusione per il contribuente (delle 63 pratiche di autotutela definite nell'anno, solo 33 hanno conseguito esito totalmente o parzialmente favorevole al contribuente).

È risultato accresciuto, nel corso del 2022, il numero delle segnalazioni in materia di *rimborsi d'imposta***,** soprattutto con riferimento a ritenute operate in Italia nei confronti di non residenti e da questi considerate indebite perché effettuate in violazione delle norme interne e convenzionali sulle doppie imposizioni (il Centro Operativo Servizi Fiscali cui è riservata, con competenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di tali rimborsi ha sede nella città di Pescara).

Al riguardo i contribuenti per lo più lamentano di rimanere a lungo in attesa di risposte da parte dell'Ufficio, senza ricevere spiegazioni sui motivi del ritardo o informazioni circa i tempi e i modi di corresponsione dei rimborsi richiesti. Nelle sue risposte l'Ufficio generalmente ricorda le difficoltà derivanti dal gran numero delle pratiche da istruire e la necessità di rispettare l'ordine cronologico della loro presentazione.

Sono risultate sostanzialmente stabili, dal punto di vista quantitativo, le segnalazioni riguardanti i *tributi locali* (in particolar modo ICI, IMU e TARI), rispetto ai quali i contribuenti si dolgono soprattutto di richieste di maggiori importi loro rivolte dai Comuni a seguito dell'accertamento di più ampie superfici degli immobili posseduti, o del rigetto di istanze da loro proposte al fine di ottenere l'esonero dal tributo in conseguenza dell'asserita mancata utilizzazione dell'immobile.

La normativa recentemente emanata al fine di attenuare le conseguenze economiche dell'emergenza *covid* ha dato origine a problematiche nuove, che concernono, in particolare, i *contributi* e gli *indennizzi* (i cosiddetti "ristori") che tale normativa ha introdotto. Al riguardo i contribuenti generalmente lamentano di essere stati impropriamente esclusi dalla fruizione di tali "ristori" o si dolgono della loro mancata o ritardata erogazione.

In alcuni casi le doglianze dei contribuenti hanno riguardato *comportamenti poco collaborativi* del personale degli Uffici nel fornire i chiarimenti domandati o nel consentire l'accesso agli atti. In tali casi il Garante ha ricordato agli Uffici, sia erariali che locali, che i valori di lealtà e di trasparenza cui deve essere improntato il rapporto con i contribuenti pongono a carico della istituzione pubblica il dovere di non assumere atteggiamenti che siano potenzialmente idonei ad incrinare la fiducia del cittadino, ed ha raccomandato ai medesimi Uffici di attivare con ogni possibile cautela le proprie procedure e di tenere nella massima considerazione le esigenze e le difficoltà rappresentate dai contribuenti.

In altri casi i contribuenti hanno lamentato la scarsa comprensibilità delle comunicazioni loro inviate dagli Uffici per informarli del rigetto di qualche loro istanza. In tali casi il Garante ha richiamato l'attenzione degli Uffici sul fatto che il generico riferimento, spesso contenuto in tali comunicazioni, ad asserite mancanze di "requisiti" o di "presupposti", non può essere considerato, in assenza di ulteriori specificazioni, sufficiente a porre il contribuente in grado di comprendere le effettive ragioni del rigetto (ragioni che poi di solito gli Uffici esplicitano soltanto con le risposte fornite al Garante), e non soddisfa quindi le esigenze di chiarezza e di adeguata motivazione degli atti richiamate dall'art. 7 dello Statuto del Contribuente.

Sembra opportuno evidenziare che alcune segnalazioni, sebbene pervenute da contribuenti residenti nel territorio della Regione Abruzzo, hanno però riguardato provvedimenti emessi da uffici finanziari situati al di fuori di tale Regione. Le relative pratiche sono state definite con dichiarazioni di incompetenza. E ciò per il fatto che - poiché il Garante del contribuente, quale espressione dell'esigenza del "buon andamento" dell'attività delle articolazioni locali delle Agenzie fiscali, è chiaramente legato all'ambito territoriale in cui è insediato - sembra preferibile ritenere che la sua competenza territoriale, sebbene non espressamente disciplinata dalla legge, si radichi tuttavia non già con riguardo alla residenza o al domicilio del contribuente che abbia formulato la segnalazione, bensì con riferimento alla sede dell'ufficio dell'amministrazione finanziaria al quale siano riferibili gli atti o i comportamenti che il medesimo contribuente abbia censurato. Si tratta, comunque, di una questione ancora oggi controversa, a chiarimento della quale sarebbe auspicabile un risolutivo intervento normativo.

RAPPORTI CON GLI UFFICI

I rapporti con gli **Uffici finanziari** hanno segnato un sensibile miglioramento.

Le risposte fornite risultano esaurienti ed appropriate, illustrano in modo adeguato le posizioni dell'Amministrazione, e di regola pervengono, a parte alcuni casi eccezionali, in tempi non eccessivamente lunghi.

Resta una certa resistenza degli Uffici al ritiro, in via di autotutela, degli atti ritenuti, dal Garante, illegittimi. Si riscontra, tuttavia, una maggiore propensione dei medesimi Uffici a riconoscere le ragioni del contribuente ed una minore loro riluttanza a recepire i rilievi del Garante, che non vengono più, nella maggior parte dei casi, visti alla stregua di una indebita ingerenza nel campo delle competenze riservate all'amministrazione finanziaria.

Una problematica connotata da notevole criticità è quella, cui si è già fatto cenno, relativa ai tempi impiegati dagli Uffici per l'effettuazione dei rimborsi dovuti ai contribuenti.

Si è prima visto, infatti, che, secondo quanto viene segnalato, gli Uffici solitamente non rispondono alle istanze dei contribuenti, e, nel fornire al Garante le loro giustificazioni, si limitano a rappresentare che le domande di rimborso vengono esaminate secondo il criterio cronologico di presentazione: si tratta, come è evidente, di giustificazioni che non lasciano alcuno spazio di intervento al Garante.

La situazione che ne deriva rischia di compromettere in modo irrimediabile il rapporto di fiducia tra fisco e contribuente, anche a causa dell'evidente squilibrio che, se si considera il rigore con cui il primo pretende tempestività nell'adempimento degli obblighi tributari da parte del secondo, viene a determinarsi tra le rispettive posizioni.

Situazioni di disagio si registrano nei rapporti con gli **Enti pubblici territoriali**.

Questo Garante non dubita del fatto che i poteri di controllo attribuiti al suo Ufficio si estendano agli atti ed ai comportamenti di tali Enti, dal momento che i predetti poteri sono funzionali all'attuazione di principi (quelli stabiliti dallo Statuto del contribuente) ai quali, per espressa previsione dell'art. 1 del medesimo Statuto, gli Enti di cui si tratta sono tenuti ad adeguarsi. Tuttavia, poiché si riscontra una diversa interpretazione – che è basata sul dato meramente letterale (il sesto comma dell'art. 13 dello Statuto del contribuente parla esclusivamente di "amministrazione finanziaria"), e che allo scrivente non appare rispettosa della effettiva *ratio* della legge – secondo la quale la competenza del Garante dovrebbe essere intesa come limitata agli atti ed ai comportamenti degli uffici finanziari dello Stato, è auspicabile che al riguardo intervenga il legislatore, con una norma che serva a chiarire definitivamente la questione.

Tanto premesso, si rileva che gli Enti locali sembrano considerare non sempre doveroso fornire un riscontro alle richieste del Garante, e spesso costringono quest'ultimo a rivolgere loro numerosi solleciti, talvolta contenenti richiami alle previsioni di cui al secondo comma dell'art. 378 del codice penale.

Al fine di risolvere l'inconveniente potrebbe essere utile un intervento normativo che valesse a responsabilizzare gli Enti locali, atteso che – a differenza di quanto avviene per i responsabili degli Uffici statali, i cui comportamenti scorretti possono essere segnalati al Direttore regionale o compartimentale o al Comandante della Guardia di Finanza in funzione dell'eventuale avvio del procedimento disciplinare (comma 11 dell'art. 13 della legge n. 212 del 2000) – nei confronti degli Enti locali l'ordinamento non predispone alcuno strumento che serva a richiamarli al rispetto dei loro doveri di collaborazione con l'Ufficio del Garante.

Una soluzione in una tale direzione potrebbe, come si è visto, essere rinvenuta nella possibilità di segnalare le condotte omissive dei responsabili degli Enti locali alla Procura della Repubblica, per l'eventualità che le predette condotte integrino il reato di cui al secondo comma dell'art. 328 c.p. Si è consapevoli, tuttavia, del fatto che segnalazioni del genere potrebbero essere destinate all'insuccesso, posto che la Corte di Cassazione ritiene che la previsione del secondo comma dell'art. 328 c.p. sia volta a dare risposta alle aspettative del privato che chieda l'adozione di un atto riguardante la sua sfera di interessi, e non si estenda, di conseguenza, ai rapporti tra pubbliche amministrazioni (cfr. Cass. n. 10110 del 2019).

CONCLUSIONI

Le conclusioni, relativamente all'anno 2022, non sono significativamente diverse da quelle esposte nelle precedenti relazioni.

Il numero delle segnalazioni che pervengono al Garante sembra rivelare un persistente interesse dei contribuenti nei confronti delle funzioni di questo Organo, la cui attività viene vista, anche se non con la piena consapevolezza dei suoi limiti, come strumento utile per la soluzione dei problemi con il fisco, in alternativa al ricorso alla giustizia tributaria.

Peraltro, la maggiore propensione degli Uffici ad accogliere i rilievi e le sollecitazioni del Garante sembra rivelare un mutato loro atteggiamento nei confronti della funzione da questi svolta.

Resta tuttavia il fatto che – senza un intervento del legislatore che faccia chiarezza sulle problematiche concernenti il rapporto tra gli Uffici finanziari (con particolare riferimento agli Enti locali) e il Garante del Contribuente ed attribuisca a quest'ultimo più penetranti poteri (anche di tipo sanzionatorio) e maggiori risorse – ben difficilmente il Garante riuscirà ad affermare, con la necessaria autorevolezza ed incisività, la propria azione.

Risultano ancora controverse la questione che attiene alla individuazione della competenza territoriale del Garante e quella che riguarda l'estensione dei suoi poteri di controllo ai provvedimenti di natura tributaria emessi dagli enti locali. La possibilità di un intervento risolutivo su entrambe le questioni è auspicabile che sia seriamente presa in considerazione dal legislatore.

L'Aquila, 16 febbraio 2023.

IL GARANTE DEL CONTRIBUENTE

dott. Augusto Pace