



*Il Ministro
dell'Economia e delle Finanze*

Coro Lamm.S,

l'articolo 13, comma 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze riferisca annualmente alle competenti Commissioni parlamentari in ordine al funzionamento dell'istituto del Garante del contribuente, all'efficacia dell'azione svolta ed alla natura delle questioni segnalate, nonché ai provvedimenti adottati a seguito delle segnalazioni del Garante stesso.

Mi prego quindi di trasmettere una relazione elaborata, per l'anno 2022, sulla base delle relazioni inviate dai Garanti del contribuente operanti presso ciascuna Regione e Provincia autonoma secondo la previsione di cui al comma 12 del citato articolo 13 della legge n. 212 del 2000.

Giancarlo Giorgetti

Ill.mo Presidente della Camera dei Deputati
On.le Lorenzo Fontana
Palazzo Montecitorio
R O M A



Camera dei Deputati



ARRIVO 2 Novembre 2023

Prot: 2023/0001612/TN



RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL GARANTE DEL CONTRIBUENTE

(Articolo 13, comma 13, della legge 27 luglio 2000, n. 212)

Anno 2022

INDICE

1. PREMESSA	3
2. RUOLO, FUNZIONI E PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO DEL GARANTE.....	5
2.1. Autonomia e funzionamento del Garante: previsione normativa, profili operativi e criticità	5
2.2 Compiti del Garante e relative problematiche segnalate	8
2.3 I principali ambiti di intervento del Garante.....	9
2.3.1. L'attivazione dell'autotutela in ambito tributario: profili giuridici, problematiche applicative e rapporti con enti impositori e beneficiari	10
2.3.2 I rimborsi	11
3. L'ATTIVITÀ SVOLTA DAI GARANTI NEL 2022	11
3.1 Istanze pervenute nell'anno.....	13
3.2 Tipologia di istanze pervenute	17
3.2.1 I tributi erariali	19
3.2.2 I tributi locali.....	20
3.2.3 I rimborsi	21
3.3 Istanze in carico nel 2022.....	24
3.4 Definizione delle istanze: attivazione dell'autotutela ed esiti	27
3.4.1 L'attivazione dell'autotutela da parte del Garante	27
3.4.2 Esiti delle istanze definite.....	29

1. PREMESSA

La presente Relazione – redatta ai sensi dell'articolo 13, comma 13, della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente (da ora "legge 212/2000" o "Statuto") – fornisce, per quanto concerne l'anno 2022, dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale in relazione all'attività svolta dal Garante del contribuente che, come noto, *"sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria"*, presenta richieste di documenti e/o chiarimenti agli uffici competenti, i quali sono tenuti a rispondere entro trenta giorni (articolo 13, comma 6, della legge 212/2000).

Tale funzione di "garanzia" del rapporto di fiducia tra fisco e cittadini riveste una particolare importanza alla luce delle indicazioni contenute nell'Atto di Indirizzo per il conseguimento della politica fiscale 2023-2025 per quanto concerne la compliance volontaria dei contribuenti, che possono essere così riassunte:

- favorire il dialogo collaborativo con i soggetti tenuti agli obblighi comunicativi e, in generale, con i contribuenti, assistendoli nel momento dichiarativo e nel pagamento dei tributi;
- garantire un approccio coerente e unitario dell'Amministrazione finanziaria verso quei soggetti che decidono di aderire agli strumenti di cooperazione con il fisco, come l'istituto dell'adempimento collaborativo, l'interpello sui nuovi investimenti, gli accordi preventivi, tenendo in debita considerazione il risk rating dei contribuenti interessati;
- semplificare i pagamenti elettronici, nella direzione della maggiore interconnessione con i Sistemi informatici di tutti gli attori esterni (cittadini, professionisti e imprese);
- perfezionare gli accordi amministrativi relativi agli scambi di informazioni tra l'Amministrazione finanziaria e i Ministeri che istituiscono misure agevolative tese al riconoscimento di vantaggi fiscali;
- proseguire le attività di analisi e studio della *tax non compliance* finalizzata all'individuazione dei maggiori rischi di comportamenti non conformi, anche attraverso l'ottimizzazione degli strumenti di *network analysis*, indirizzando così l'attività di prevenzione e contrasto in modo ancora più mirato;
- ottimizzare il numero delle comunicazioni per la promozione della compliance (c.d. lettere di *compliance*);
- aggiornare gli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), finalizzati a favorire una maggiore *compliance* dichiarativa delle piccole e medie imprese e dei lavoratori autonomi;
- in materia di tributi comunali, garantire ai contribuenti e agli intermediari la conoscibilità delle relative aliquote e, per quanto riguarda l'IMU, anche gli altri elementi informativi utili per la determinazione e il versamento del tributo.

Si tratta, quindi, di un modello di relazione fisco-contribuente che – oltre alla tradizionale attività di controllo e accertamento *ex post* – intende valorizzare il confronto preventivo con i cittadini, al fine di agevolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Tutto ciò in linea con l'attività di promozione della *tax compliance* che costituisce, tra l'altro, anche un importante obiettivo di politica fiscale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹.

Al riguardo, nell'attuale strategia *customer-oriented* dell'Amministrazione finanziaria – che trova riscontro, oltre che nei documenti programmatici, nella stessa Carta costituzionale – la figura del Garante, quale soggetto intermediario nel rapporto tra cittadino e amministrazione, ha un ruolo centrale non solo come organo di garanzia, ma anche come punto di snodo del rapporto tributario, per accelerare la definizione delle istanze presentate dai cittadini e dare importanti riscontri sull'attività operativa, sui comportamenti e sulla stessa percezione dell'amministrazione fiscale presso i cittadini/contribuente. Nel predetto Atto di indirizzo per il conseguimento della politica fiscale 2023-2025 viene precisato, tra l'altro, l'obiettivo di semplificare il rapporto tra fisco e contribuenti e migliorare la qualità dei servizi offerti a questi ultimi, ampliando e diversificando gli strumenti e i canali di comunicazione messi a disposizione dall'Amministrazione finanziaria e delle modalità di erogazione, in ragione delle diverse categorie di contribuenti-utenti, secondo un'ottica *customer oriented*.

Tale impostazione risulta, peraltro, in piena sintonia con le prescrizioni costituzionali laddove è disposto che l'amministrazione pubblica e i suoi impiegati siano al servizio della Nazione e, quindi, anche dei contribuenti (articolo 98, primo comma, della Costituzione). Dunque, a questi ultimi, se da un lato, in adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, viene richiesto – e, se del caso, imposto – di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva (articolo 53, primo comma, della Costituzione), dall'altro lato, devono essere loro assicurati servizi di qualità e tutele adeguate agli standard fissati dallo Statuto.

A tale proposito, il consolidarsi dell'approccio collaborativo dell'amministrazione finanziaria, sia verso i contribuenti sia nei confronti delle richieste del Garante, trova conferma dall'esame delle relazioni trasmesse. In particolare, le osservazioni sollevate in passato circa la scarsa tempestività di risposta dell'amministrazione fiscale risultano oggi, in buona parte, superate e sostituite da una maggiore soddisfazione dei Garanti per la collaborazione assicurata dagli Uffici.

Tanto premesso, con il presente documento si riferisce in merito all'efficacia dell'azione del Garante del contribuente, alla natura delle questioni trattate, nonché in merito ai provvedimenti adottati dall'amministrazione finanziaria a seguito delle sue segnalazioni. Esso è, come di consueto, strutturato in due parti:

¹ Il PNRR individua nel rafforzamento della *compliance*, da un lato, e nel potenziamento dell'attività di controllo, dall'altro, le leve imprescindibili nell'ottica del perseguimento di una riduzione strutturale del *tax gap*, obiettivo prioritario per assicurare maggiore efficienza al sistema economico nel suo complesso (V. documento, pagine 77-78, al link <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).

- la prima, dedicata a elencare sinteticamente attribuzioni, modalità di funzionamento, ambiti di intervento nonché criticità rilevate dai Garanti stessi nello svolgimento delle proprie funzioni;
- la seconda, indirizzata principalmente a illustrare dati ed elaborazioni sull'attività svolta dai Garanti nel corso del 2022, con particolare riguardo alla tipologia e agli esiti delle pratiche gestite.

2. RUOLO, FUNZIONI E PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO DEL GARANTE

Il Garante del contribuente, organo monocratico presente in ogni Regione e Provincia autonoma, è un soggetto terzo posto a tutela delle ragioni del contribuente che lamenti disfunzioni, irregolarità e prassi amministrative anomale adottate dall'amministrazione finanziaria e che si ritiene leso da atti o da fatti non conformi ai principi di collaborazione e buona fede alla base di una moderna e leale dialettica tra pubblica amministrazione e cittadini.

2.1. Autonomia e funzionamento del Garante: previsione normativa, profili operativi e criticità

Affinché possa esercitare efficacemente le sue funzioni è necessario che il Garante goda di una sufficiente autonomia e di una riconosciuta autorevolezza.

A tal fine, l'articolo 13, comma 2, dello Statuto attribuisce il potere di nomina dei singoli Garanti ad un soggetto terzo rispetto all'amministrazione finanziaria, qual è il Presidente della Corte di giustizia tributaria di secondo grado nella cui circoscrizione è compresa la Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate o la Direzione provinciale (nel caso delle province autonome di Trento e Bolzano) presso cui sono istituiti. Il medesimo comma stabilisce inoltre che essi sono scelti tra gli appartenenti alle seguenti categorie:

- magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai, in attività di servizio o a riposo;
- avvocati, dottori commercialisti e ragionieri pensionati, scelti, per ciascuna direzione regionale dell'Agenzia delle entrate, dai rispettivi ordini di appartenenza.

L'incarico ha durata quadriennale ed è rinnovabile tenendo presenti professionalità, produttività ed attività svolta (articolo 13, comma 3).

Il rispetto dell'autonomia legislativamente prevista va valutato anche alla luce delle modalità di funzionamento dell'organo, al quale devono essere garantite le necessarie risorse umane, strumentali e finanziarie. In particolare, le dotazioni umane e strumentali sono assicurate dall'Agenzia delle entrate, con proprie risorse. A tale riguardo, la vigente

Convenzione triennale per gli esercizi 2023-2025 tra il Ministro e l'Agenzia (di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300) prevede che quest'ultima, in attuazione delle previsioni di cui alla legge 212/2000, assicuri al Garante del contribuente il supporto tecnico-logistico e il personale necessario per lo svolgimento delle sue funzioni, fornendo risposta alle sue segnalazioni entro 30 giorni (articolo 5, comma 7)².

Tuttavia, secondo quanto già riportato nelle relazioni riferite agli anni precedenti, molti Garanti hanno osservato come questa posizione di dipendenza nei confronti dell'Agenzia delle entrate, per quanto riguarda la dotazione di risorse umane e strumentali, possa rischiare di compromettere non solo la terzietà e l'autonomia riconosciute *ex lege* a tale organo, ma anche la sua stessa operatività. Nello specifico, una delle richieste più frequenti avanzata dai Garanti è quella di avere una gestione autonoma dei protocolli per le pratiche di propria competenza e una casella Pec dedicata (cfr. *Garante Piemonte, Relazione annuale 2022, pag. 3-4*; *Garante della Lombardia, Relazione annuale 2022, pag. 4*, *Garante Lazio, Relazione annuale 2022, pag. 4*).

Con riguardo alla sua composizione, secondo le previsioni originarie l'organo aveva natura collegiale; successivamente, al fine di perseguire l'obiettivo del generale contenimento della spesa pubblica, l'articolo 4, commi 36 e 37, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), ne ha disposto il passaggio ad organo monocratico, pur lasciandone immutate le funzioni e le modalità di nomina. Anche su questo aspetto - in particolare, sui suoi riflessi in merito alla capacità operativa dell'ufficio del Garante - si sono soffermate alcune delle relazioni di quest'anno. Difatti, tale modifica ha inciso in modo significativo per gli uffici che operano in contesti dove la presenza di un bacino di utenza rilevante comporta la necessità di lavorare annualmente un numero considerevole di pratiche. Il carattere di organo monocratico condiziona, altresì, la possibilità della sostituzione del Garante in caso di assenza o impedimento che può riguardare, nei casi di incompatibilità o conflitto di interessi, anche l'obbligo di astensione del titolare della funzione. Per questi motivi, diversi Garanti auspicano un intervento legislativo in materia, al fine di delineare un chiaro meccanismo sostitutivo idoneo a entrare in funzione in caso di incompatibilità, conflitto di interesse o altre forme di impedimento (cfr. *Garante Lombardia, Relazione annuale 2022, pag. 6*; *Garante Piemonte, Relazione annuale 2022, pag. 12*).

La necessità di un intervento legislativo volto a rivedere, più in generale, il ruolo e il funzionamento del Garante del contribuente ha trovato espressione nelle disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 9 agosto 2023, n. 111 recante "Delega al Governo per la riforma fiscale" che, nell'individuare principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega in tema di

² L'articolo 5 della citata Convenzione, al comma 7, stabilisce che: "L'Agenzia, in attuazione delle previsioni di cui alla L. 212/2000, assicura al Garante del contribuente il supporto tecnico-logistico e le risorse umane necessarie per lo svolgimento delle sue funzioni. L'Agenzia fornisce risposta alle segnalazioni del Garante del contribuente entro 30 giorni" (V. Convenzione Ministro-Agenzia delle entrate per gli esercizi 2023-2025, al seguente link <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-lAgenzia-delle-Entrate-triennio-2023-2025.pdf>).

revisione dello statuto dei diritti del contribuente, prevede, al comma 1, lettera i), "l'istituzione e la definizione dei compiti del Garante nazionale del contribuente, quale organo monocratico con incarico di durata quadriennale, rinnovabile una sola volta, e la contestuale soppressione del Garante del contribuente, operante presso ogni direzione regionale delle entrate e direzione delle entrate delle province autonome, di cui all'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212, e assicurando la complessiva invarianza degli oneri finanziari".

La questione del coordinamento della figura del Garante con l'istituto del *Difensore Civico* - figura alla quale, di fatto, vengono spesso affidate dalle amministrazioni territoriali, seppure limitatamente ai tributi locali, funzioni analoghe a quelle svolte dal Garante del contribuente - appare, invece, in minore evidenza nelle relazioni relative all'anno 2022 rispetto agli anni precedenti, segno che la collaborazione tra le due istituzioni comincia in molti contesti a produrre effetti positivi (es. *Garante Lombardia, Relazione annuale 2022, pag. 4-5; Garante Piemonte, Relazione annuale 2022, pag. 12; Garante Umbria, Relazione annuale 2022, pag. 5*). Al riguardo, al fine di incrementare la "visibilità" della figura del Garante del contribuente va segnalato che, nonostante lo sforzo profuso negli ultimi anni per assicurare a tale istituto un'adeguata pubblicità in relazione alle attività, ai requisiti, alle competenze e alle modalità di contatto (attraverso le informazioni rese disponibili nei siti istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle entrate), alcuni uffici dei Garanti auspicano una maggiore incisività del loro ruolo allo scopo di consolidare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria (es. *Garante Piemonte, relazione annuale 2022, pag. 12*).

Di seguito, viene proposta la tabella rappresentativa dei Garanti in servizio nel 2022.

SEDE	GARANTE DEL CONTRIBUENTE
ABRUZZO	Dr. Augusto Pace
BASILICATA	Dr. Francesco Paolo Moliterni
BOLZANO	Dr. Hans Zelger
CALABRIA	Rag. Salvatore Muleo
CAMPANIA	Dr. Sergio Fusaro
EMILIA ROMAGNA	Prof.ssa Maria Vita De Giorgi
FRIULI VENEZIA GIULIA	Dr. Mario Trampus
LAZIO	Dr. Angelo Gargani
LIGURIA	Dr. Giovanni Soave
LOMBARDIA	Dr. Antonio Simone
MARCHE	Dr. Francesco Nitri
MOLISE	Dr. Giuseppe Di Nardo
PIEMONTE	Dr.ssa Giuliana Passero
PUGLIA	Dr. Ennio Attilio Sepe
SARDEGNA	Dr. Mauro Mura
SICILIA	Dr. Gioacchino Puglisi
TOSCANA	Avv. Achille Chiappetti
TRENTO	Avv. Gianpaolo Manica
UMBRIA	Dr. Lodovico Principato
VALLE D'AOSTA	Dr. Bruno Cuomo
VENETO	Dr. Sandro Merz

2.2 Compiti del Garante e relative problematiche segnalate

Come sottolineato nelle precedenti relazioni, il Garante rappresenta un organo con funzioni tutorie del rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria, assimilabile a una "magistratura di persuasione", operante in piena autonomia e a tutela degli interessi dei contribuenti. La legge 212/2000 gli ha attribuito, infatti, un'importante funzione propulsiva e di mediazione nel rapporto tra fisco e contribuenti. In particolare, la sua attività è diretta a tutelare i diritti dei contribuenti lesi da atti e comportamenti degli uffici finanziari che presentano profili di non conformità rispetto alle disposizioni previste dallo Statuto. A tal fine, esso svolge una funzione propulsiva nei confronti dell'amministrazione finanziaria affinché venga assicurato il sistema di garanzie previste dall'ordinamento tributario in favore del contribuente.

Tuttavia, come negli anni passati, diversi Garanti lamentano l'assenza di poteri più incisivi, tenuto conto che la norma istitutiva non consente al Garante di sospendere atti impositivi o adottare atti vincolanti nei confronti dell'amministrazione finanziaria o degli stessi contribuenti al di là di semplici richiami all'osservanza dei principi dello Statuto e, nei casi più gravi, la possibilità di inviare segnalazioni ai vertici dell'Amministrazione finanziaria o della Guardia di Finanza.

Per tali motivi, in alcune relazioni presentate **si auspicano modifiche legislative che amplino le capacità di intervento del Garante anche per consolidare la stessa autorevolezza e credibilità dell'istituto presso i cittadini e le altre istituzioni** (es. *Garante Abruzzo, Relazione annuale 2022, pag. 6; Garante Campania, Relazione annuale 2022, pag. 11*).

Le principali tipologie di questioni sottoposte all'attenzione del Garante riguardano:

- la liquidazione, l'accertamento e le sanzioni relativi a diritti o tributi erariali e locali;
- la riscossione dei tributi erariali e locali;
- i rimborsi relativi ai tributi erariali e locali;
- le verifiche fiscali;
- le altre istanze e questioni sottoposte alla sua attenzione.

Inoltre, il Garante del contribuente – sulla base di eventuali segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato – svolge le seguenti attività, previste dalla legge 212/2000, finalizzate alla tutela del contribuente e al miglioramento dell'organizzazione dei servizi:

- raccomandazioni ai dirigenti degli uffici (articolo 13, comma 7);

- accessi agli uffici finanziari e controlli sulla funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente nonché sull'agibilità degli spazi aperti al pubblico (articolo 13, comma 8);
- richiami agli uffici in tema di informazione del contribuente (articolo 13, comma 9 e articolo 5), di verifiche fiscali (articolo 13, comma 9 e articolo 12) e di rispetto dei termini previsti per il rimborso delle imposte (articolo 13, comma 10);
- segnalazione dei casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore ovvero i comportamenti dell'amministrazione determinano un pregiudizio per i contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con l'amministrazione (articolo 13, comma 11, primo periodo);
- prospettazione dei possibili casi di rimessione in termini (articolo 13, comma 11, ultimo periodo).

Esso, inoltre, fornisce i pareri per mancato o irregolare funzionamento degli uffici (articolo 3 del decreto-legge 21 giugno 1961, n. 498, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 luglio 1961, n. 770, recante "Norme per la sistemazione di talune situazioni dipendenti da mancato o irregolare funzionamento degli Uffici finanziari").

In base all'articolo 13, comma 12, dello Statuto, ogni sei mesi il Garante presenta una relazione sull'attività svolta al Ministro dell'economia e delle finanze, al Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate, al Direttore regionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e al Comandante di zona della Guardia di Finanza, individuando gli eventuali aspetti critici emersi durante la propria attività e prospettando le relative soluzioni.

Inoltre, il legislatore ha previsto all'articolo 13, comma 13-bis, della predetta Legge n. 212/2000 che annualmente tale organo presenti una relazione direttamente al Governo e al Parlamento con la quale sono forniti dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

Sulla base di tali relazioni, ai sensi dell'articolo 13, comma 13, dello Statuto, il Ministro riferisce annualmente alle competenti Commissioni parlamentari in ordine al funzionamento del Garante, all'efficacia della sua azione e alla natura delle questioni segnalate nonché ai provvedimenti adottati a seguito delle segnalazioni stesse.

2.3 I principali ambiti di intervento del Garante

Oltre al dato generale del numero delle istanze pervenute nel 2022, pari a n. 3845 (in aumento rispetto a quelle registrate nel 2021, pari a 3.024), è variata anche la natura delle stesse, tenuto conto che numerose istanze avanzate dai contribuenti hanno avuto ad oggetto il tema dell'autotutela.

2.3.1. L'attivazione dell'autotutela in ambito tributario: profili giuridici, problematiche applicative e rapporti con enti impositori e beneficiari

Come evidenziato nelle relazioni precedenti, il potere di promuovere l'autotutela nel contesto dei rapporti tra contribuenti e amministrazione finanziaria - di cui all'articolo 13, comma 6, dello Statuto - costituisce una delle prerogative tipiche della funzione nonché uno degli interventi maggiormente richiesti al Garante nei confronti degli atti impositivi posti in essere dagli uffici tributari.

D'altronde, come noto, il potere specifico di attivazione dell'autotutela tributaria attribuito al Garante non può inficiare il carattere pienamente discrezionale dell'amministrazione nel valutare in concreto la sussistenza dei presupposti di illegittimità dell'atto in precedenza emanato, valutazione sulla quale si basa l'effettivo accoglimento dell'autotutela stessa.

Questa, infatti, come confermato da varie pronunce in sede giurisdizionale, costituisce in via principale uno strumento messo a disposizione dell'amministrazione per rimuovere atti da essa stessi emanati che creino situazioni di fatto contrarie al principio di buon andamento dell'azione amministrativa e all'interesse pubblico e ciò a prescindere dal fatto che l'autotutela possa essere attivata su istanza di parte.

Stante il carattere di piena discrezionalità dell'autotutela anche in ambito tributario - che non consente quindi di attribuirle una funzione di strumento specificamente posto "a difesa" del contribuente, ma essenzialmente di riduzione del contenzioso - la giurisprudenza di merito ha ribadito anche l'assenza di un dovere in capo all'amministrazione di dare riscontro, in caso di autotutela su istanza di parte, attraverso un provvedimento espresso, così come di un obbligo di pronuncia sull'istanza di autotutela presentata dal contribuente.

Sulla base dei presupposti giuridici richiamati, quindi, la facoltà di promozione dell'autotutela da parte del Garante ha carattere prettamente sollecitatorio nei confronti degli uffici finanziari che hanno emanato l'atto, ma non è vincolante ai fini di un'eventuale revisione o annullamento del provvedimento stesso.

Al riguardo, occorre precisare che, in molti casi e ricorrendone i presupposti, l'amministrazione finanziaria procede ad annullare o rettificare gli atti anche in accoglimento delle osservazioni svolte dai Garanti. In caso contrario - ovvero qualora ritenga che non sussistano i presupposti di legge per attivare l'autotutela - essa assicura comunque agli stessi risposte accurate, complete e tempestive.

Per rendere effettivo e monitorare quest'obbligo dell'amministrazione finanziaria verso il Garante, la Convenzione triennale per gli esercizi 2023-2025 tra il Ministro e l'Agenzia delle entrate ha confermato, rispetto alla Convenzione precedente, l'indicatore volto a misurare i tempi di risposta alle segnalazioni del Garante³. Dal Rapporto di Verifica dei risultati della

³ L'articolo 5, comma 7, della Convenzione 2023-2025 con l'Agenzia delle entrate prevede che "(...) L'Agenzia fornisce risposta alle segnalazioni del Garante del contribuente entro 30 giorni". Tale impegno viene declinato come "percentuale di risposta alle segnalazioni inviate dai Garanti del contribuente" di cui all'obiettivo 1 dell'area strategica

gestione relativo all'esercizio 2022 si evince che nel 82,82% dei casi l'Agenzia ha rispettato il termine dei 30 giorni stabilito in Convenzione⁴.

Le relazioni redatte dai Garanti regionali in merito all'attività da essi svolta nel corso del 2022, confermano, in molti contesti territoriali, la prevalenza delle istanze di attivazione dell'autotutela tra le richieste presentate dai contribuenti, sia per quanto riguarda l'eventuale annullamento o rettifica di atti impositivi, sia per quanto concerne provvedimenti relativi all'erogazione di rimborsi e contributi. Nel merito, la maggioranza dei Garanti si è espressa positivamente sul rispetto dei termini di risposta da parte degli Uffici dell'amministrazione finanziaria, nel quadro di una valutazione generalmente positiva del rapporto di collaborazione con gli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate.

2.3.2 I rimborsi

Il tema dei rimborsi, riferito ai tributi sia erariali sia locali, ha rappresentato anche nell'anno 2022 uno degli argomenti più rilevanti nell'ambito delle segnalazioni trasmesse dai contribuenti ai Garanti per evidenziare disfunzioni o ritardi nella loro erogazione (cfr. *Garante Abruzzo, Relazione annuale 2022, pag. 4*; *Garante Campania, Relazione annuale 2022, pag. 4 e ss.*); in particolare, viene ribadita da molti Garanti l'importanza dell'ottimizzazione del processo di definizione e pagamento dei rimborsi nel contesto generale della costruzione di un rapporto tra amministrazione fiscale e contribuenti basato sulla fiducia e sulla buona fede.

In proposito, nella maggior parte delle relazioni viene dato conto dei progressi raggiunti dall'Agenzia delle entrate nell'ambito dell'erogazione dei rimborsi per i tributi erariali, come si riscontra dall'analisi dei questionari trasmessi, nei quali si evidenzia una riduzione del numero delle istanze in materia presentate dai cittadini rispetto agli anni precedenti.⁵

3. L'ATTIVITÀ SVOLTA DAI GARANTI NEL 2022

Nei paragrafi seguenti vengono riportati i dati più rilevanti sull'attività svolta dai Garanti regionali nel corso dell'anno 2022.

Le informazioni di dettaglio, recanti i valori numerici e le percentuali di raffronto, sono state ricavate dalla compilazione dei questionari semestrali da parte degli stessi uffici dei Garanti,

Servizi (v. Convenzione, Allegato 4, pag. 10 al seguente [link https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-lAgenzia-delle-Entrate-triennio-2023-2025.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-lAgenzia-delle-Entrate-triennio-2023-2025.pdf)).

⁴ Dato consuntivo contenuto nel *Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2022 - Area strategica efficienza - Obiettivo 3* (pagine 32 e 227) <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Agenzia-delle-entrate-Agenzia-delle-entrate-Riscossione.pdf>.

⁵ Per ulteriori approfondimenti sulla tipologia di istanze pervenute ai Garanti, si rinvia al paragrafo 3.2 della presente relazione.

resi disponibili tramite l'applicazione informatica SIGOV, oltre che dalla lettura delle osservazioni riportate nelle relazioni semestrali e annuali pervenute. Analogamente agli anni precedenti, la finalità è quella di fornire un'analisi dettagliata sulle quantità e sulla natura delle richieste trasmesse dai contribuenti agli uffici dei Garanti, in particolare per quanto concerne *le materie oggetto dell'intervento* previste dallo Statuto, circoscrivendo così i relativi ambiti di azione e *l'andamento dei flussi di attività nel corso dell'anno e i relativi esiti* raggiunti nella gestione delle istanze dei contribuenti⁶.

Per quanto riguarda gli *ambiti di azione* delle materie previste dallo Statuto sono stati raccolti i dati relativi alle seguenti *tipologie di istanze*:

- liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi erariali;
- liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a tributi locali;
- riscossione tributi erariali;
- riscossione tributi locali;
- rimborsi tributi erariali;
- rimborsi tributi locali;
- verifiche fiscali;
- casi di rimessione in termini del contribuente;
- istanze/questioni varie di competenza;
- istanze/questioni varie non di competenza⁷.

Per quanto concerne i *flussi e gli esiti delle predette attività*, sono stati raccolti i dati sullo stato di lavorazione delle seguenti istanze:

- istanze residue alla fine dell'anno precedente;
- nuove istanze pervenute nel corso del semestre;

⁶ Ai fini della presente analisi e di una corretta comprensione della stessa, sono necessarie le seguenti precisazioni:

- ✓ la fonte dei dati è rinvenibile nei prospetti statistici trasmessi dai Garanti attraverso SIGOV o le relazioni semestrali e annuali;
- ✓ non vengono inclusi i dati - comunque di impatto marginale - relativi ai "pareri per mancato o irregolare funzionamento degli uffici", trattandosi di una materia con connotazioni differenti rispetto alle altre istanze gestite dai Garanti e i cui criteri di raccolta dati risultano ancora non perfettamente omogenei.

⁷ Sono, invece, stati raccolti a parte i dati relativi ai pareri per mancato o irregolare funzionamento degli uffici (articolo 3 D.L. 498/1961).

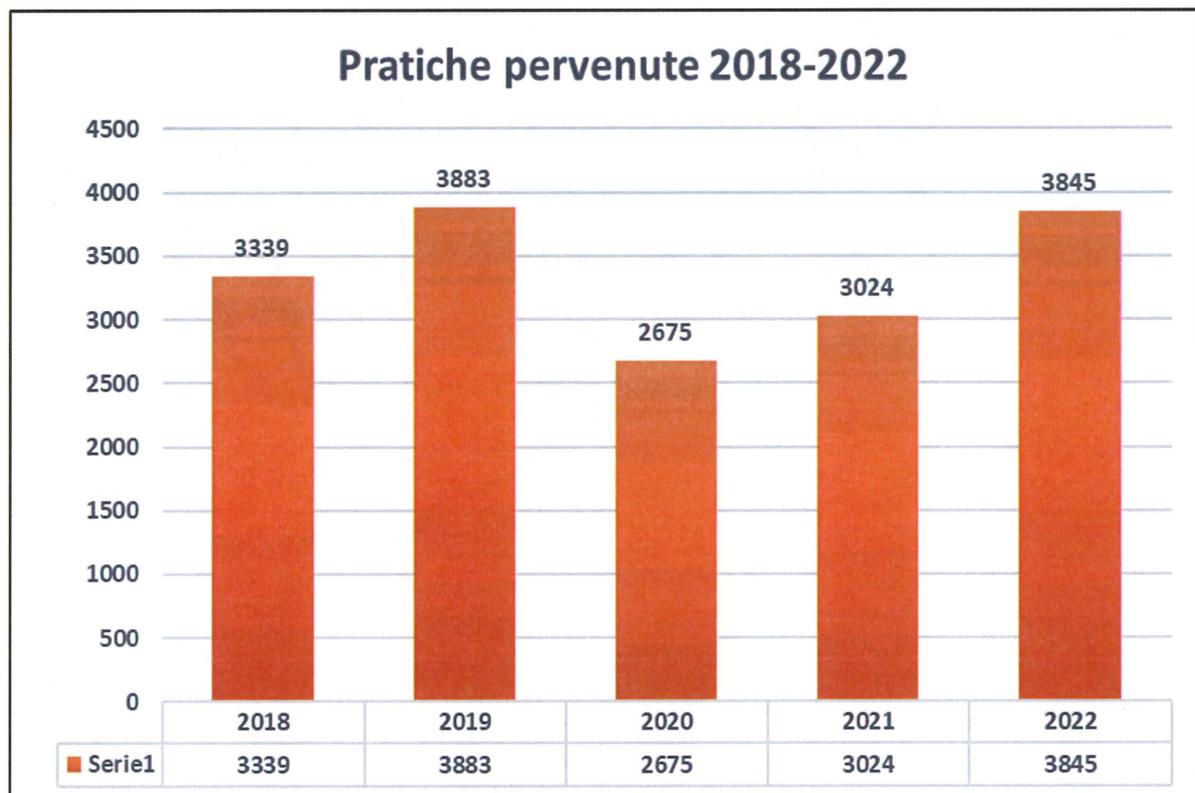
- istanze gestite nel corso del semestre;
- istanze definite nel semestre;
- istanze residue alla fine del semestre.

L'utilizzo della citata applicazione ha permesso di raccogliere in modo automatico e puntuale tutte le informazioni necessarie per l'elaborazione della presente Relazione, garantendo la qualità e la standardizzazione dei dati e, al contempo, una migliore gestione dell'attività da parte degli uffici dei Garanti e del Dipartimento delle finanze.

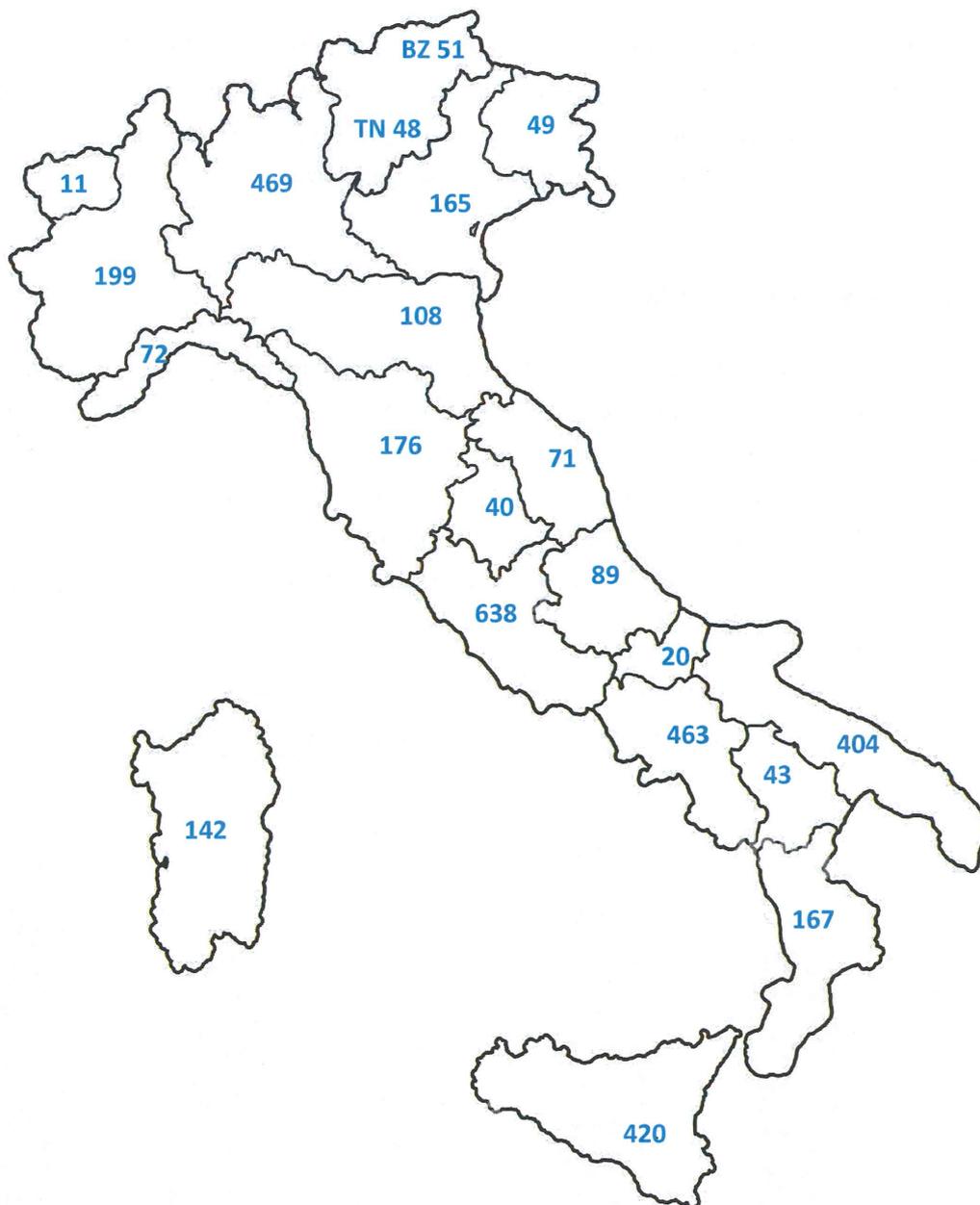
3.1 Istanze pervenute nell'anno

Il seguente grafico prende in considerazione l'ultimo quinquennio e mostra come nel corso del 2022, a livello nazionale, sono pervenute agli uffici dei Garanti 3845 nuove istanze, in aumento rispetto alle 3024 dell'anno precedente (+27% circa).

Al riguardo, lo scostamento positivo denota un incremento delle istanze pervenute rispetto all'anno 2021, come indicato nel grafico seguente che riporta il numero delle istanze pervenute nell'anno quasi identico a quello registrato nel 2019 (3883), ultimo anno prima dell'emergenza pandemica.



Di seguito, viene indicato il numero delle istanze pervenute nell'anno 2022, ripartite per regione e province autonome:



Relativamente all'anno 2022, la tabella seguente offre, invece, un quadro più dettagliato delle istanze complessivamente pervenute ai Garanti e, in particolare:

- istanze pervenute nel primo semestre;
- istanze pervenute nel secondo semestre;
- istanze totali pervenute nell'anno;
- media mensile;
- valore assoluto cumulato;
- valore percentuale cumulato.

Tali dati sono rappresentati nella tabella, in ordine decrescente sulla base del **valore annuale**.

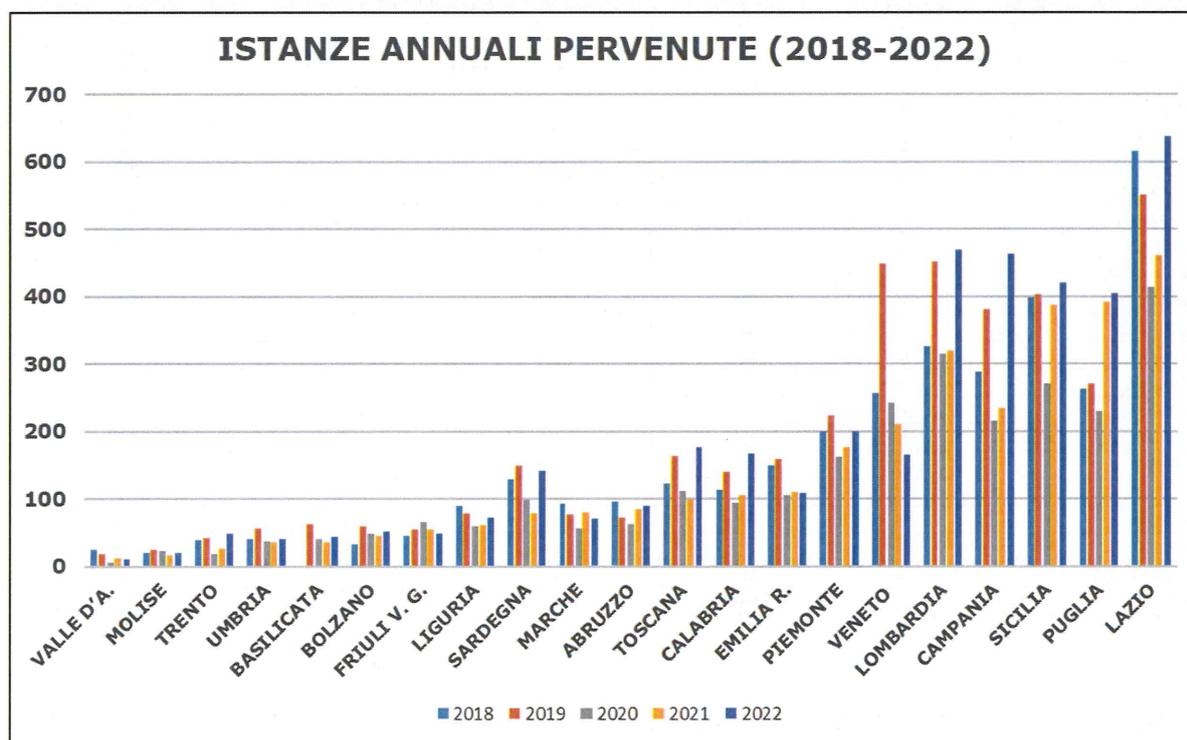
ISTANZE PERVENUTE 2022						
REGIONE	I SEMESTRE	II SEMESTRE	ANNUALE	MEDIA MENSILE	CUMULATA ANNUALE	CUMULATA PERCENTUALE
LAZIO	351	287	638	53,2	638	17%
LOMBARDIA	233	236	469	39,1	1107	29%
CAMPANIA	336	127	463	38,6	1570	41%
SICILIA	197	223	420	35,0	1990	52%
PUGLIA	199	205	404	33,7	2394	62%
PIEMONTE	106	93	199	16,6	2593	68%
TOSCANA	96	80	176	14,7	2769	72%
CALABRIA	97	70	167	13,9	2936	77%
VENETO	71	94	165	13,8	3101	81%
SARDEGNA	82	60	142	11,8	3243	85%
EMILIA R.	59	49	108	9,0	3351	87%
ABRUZZO	54	35	89	7,4	3440	90%
LIGURIA	37	35	72	6,0	3512	92%
MARCHE	37	34	71	5,9	3583	93%
BOLZANO	30	21	51	4,3	3634	95%
FRIULI V. G.	19	30	49	4,1	3683	96%
TRENTO	21	27	48	4,0	3731	97%
BASILICATA	19	24	43	3,6	3774	98%
UMBRIA	25	15	40	3,3	3814	99%
MOLISE	14	6	20	1,7	3834	100%
VALLE D'AOSTA	6	5	11	0,9	3845	100%
TOTALE	2089	1756	3845	15,3		

Analogamente agli anni precedenti, si sono rilevate differenze in termini di istanze pervenute tra gli Uffici dei diversi Garanti. Al riguardo, nella predetta tabella risultano presentate, tra l'altro, n. 638 istanze per il Garante del Lazio (+38% circa rispetto al 2021, regione con il maggiore numero di istanze pervenute nell'anno) e n. 11 istanze per il Garante della Valle D'Aosta (regione con il numero minore di istanze). È significativo, inoltre, evidenziare come nelle prime cinque regioni per numerosità di istanze – Lazio, Lombardia, Campania, Sicilia e Puglia – corrispondenti a circa un quarto delle 21 sedi totali, sia pervenuto circa il 62% delle istanze 2022. Prendendo poi in considerazione anche le sedi del Piemonte e della Toscana, si registra che il 72% di tutte le istanze pervenute nel 2022 è distribuito in un terzo degli uffici dei Garanti. Nel merito, si è registrata una certa disomogeneità, in linea con quanto già osservato

nell'ambito delle precedenti Relazioni, che vede alcune sedi impegnate nella gestione di un numero di istanze superiore rispetto alla media.

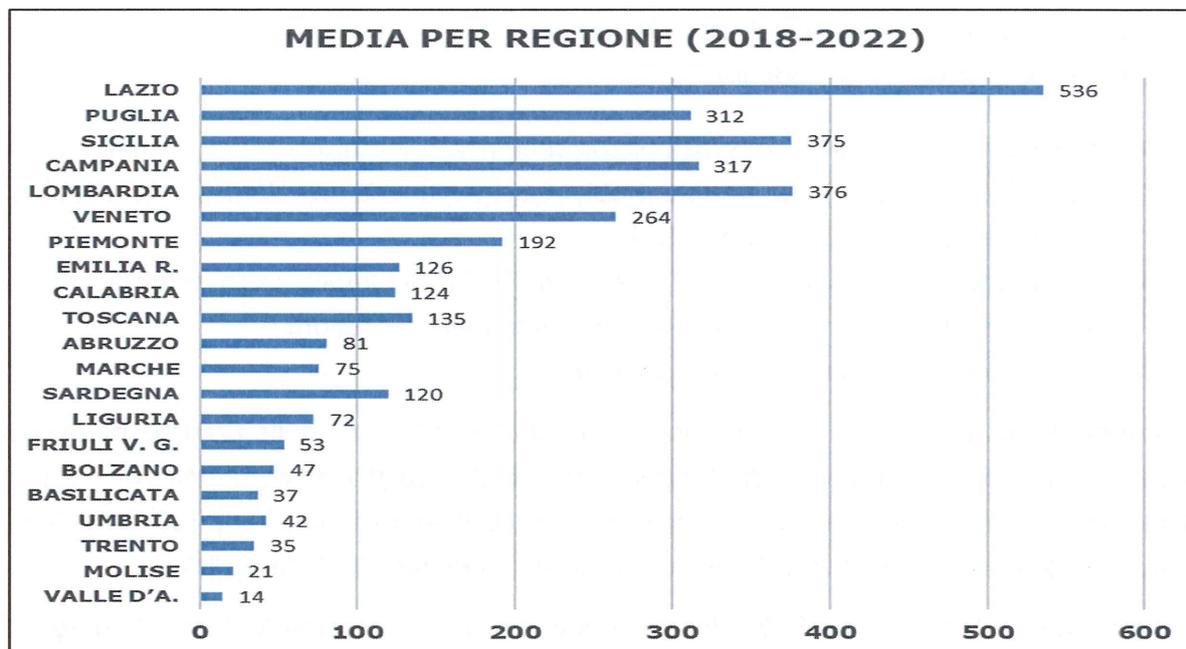
I grafici che seguono illustrano, rispettivamente, le istanze annualmente pervenute nel quinquennio 2018-2022 e la media per regione delle istanze pervenute nel medesimo periodo rappresentate in ordine decrescente.⁸

Osservando il grafico relativo alle *istanze annuali pervenute (2018-2022)*, si può notare che per oltre la metà degli Uffici regionali dei Garanti si è riscontrato nel 2022 un aumento del numero delle istanze rispetto all'anno precedente (particolarmente significativo per Lazio, Lombardia, Campania, Toscana, Calabria e Sardegna) mentre per i restanti uffici i numeri sono rimasti sostanzialmente allineati o in leggero calo.



Per quanto concerne la distribuzione delle istanze pervenute per regione, dal grafico seguente recante la *media per regione*, emerge che in ognuna delle prime sette regioni per numerosità, nel periodo 2018-2022 sono pervenute in media 339 istanze l'anno, mentre nelle altre regioni e nelle province autonome, la media scende a 70 istanze all'anno.

⁸ Si fa presente che nel grafico riportato non è presente il dato relativo alla Basilicata per l'anno 2018 in quanto non pervenuto.



Anche dall'analisi di questi dati riferiti all'intervallo temporale preso a riferimento si evidenziano, quindi, le differenze spesso notevoli tra i singoli garanti rispetto al numero di istanze trattate annualmente.

3.2 Tipologia di istanze pervenute

In questo paragrafo sono riportate le principali questioni oggetto di intervento che caratterizzano l'attività dei Garanti. Nella tabella seguente le istanze pervenute al Garante del contribuente sono ripartite in relazione alle diverse tipologie di pratiche⁹.

Tipologia pratiche	Istanze pervenute 2022
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi erariali	981
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a tributi locali	359
Riscossione tributi erariali	423
Riscossione tributi locali	207
Rimborsi tributi erariali	296
Rimborsi tributi locali	38
Verifiche fiscali	33
Rimessione in termini	12
Istanze/Questioni varie di competenza	958
Istanze/Questioni varie non di competenza	538
TOTALE	3845

Dall'analisi del dettaglio per materia, si evince che nel 2022 le istanze pervenute, pari a 3845, hanno riguardato prevalentemente i seguenti ambiti (tra parentesi viene fornito il numero delle

⁹ Sono stati raccolti a parte, invece, i dati relativi ai pareri per mancato o irregolare funzionamento degli uffici (articolo 3 D.L. 498/1961).

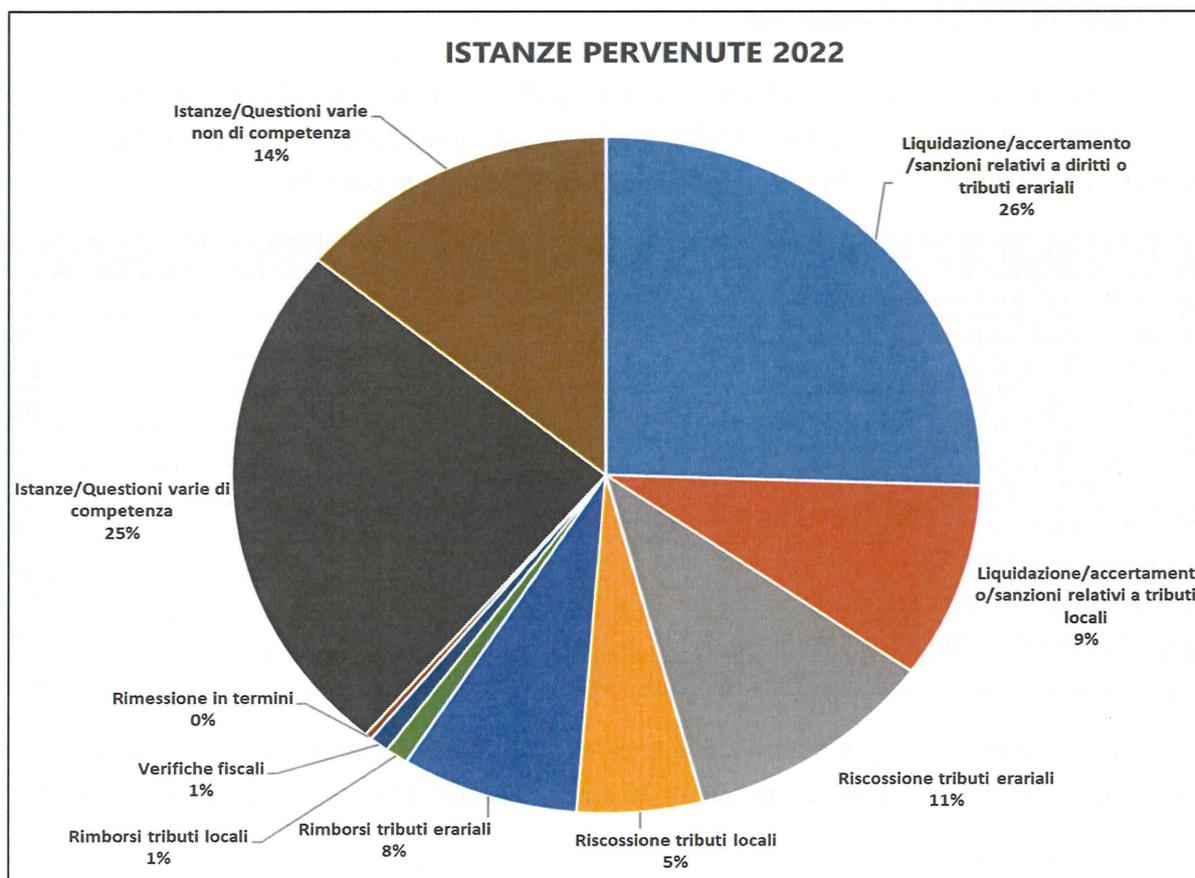
pratiche pervenute nel corso dell'anno raggruppate per tipologia, alcune delle quali in aumento rispetto all'anno precedente):

- liquidazione, accertamento, sanzioni con riferimento a diritti o tributi erariali (981) e locali (359), nel quale sono trattate problematiche attinenti prevalentemente all'attività di accertamento degli enti impositori;
- riscossione di tributi erariali (423) e locali (207), nel quale sono trattate, invece, problematiche attinenti all'operato degli agenti della riscossione;
- rimborsi di tributi erariali (296) e locali (38).

L'insieme di tali istanze, pari a 2304, rappresenta il 60% del totale delle pratiche pervenute (ossia 3845), con un aumento di 2 punti percentuali rispetto al dato del 2021 (58%), determinato sia dall'aumento delle istanze relative ai tributi erariali (passati da 1204 a 1700) sia dall'aumento riguardante i tributi locali (le cui istanze sono passate da 564 a 604).

La rimanente parte (1541 cioè il 40% delle richieste pervenute) comprende diverse tipologie di istanze, come richieste di informazioni, richieste di intervento nel caso di verifiche fiscali, segnalazioni di irregolarità o malfunzionamento degli uffici ovvero quesiti e questioni non rientranti nella competenza del Garante.

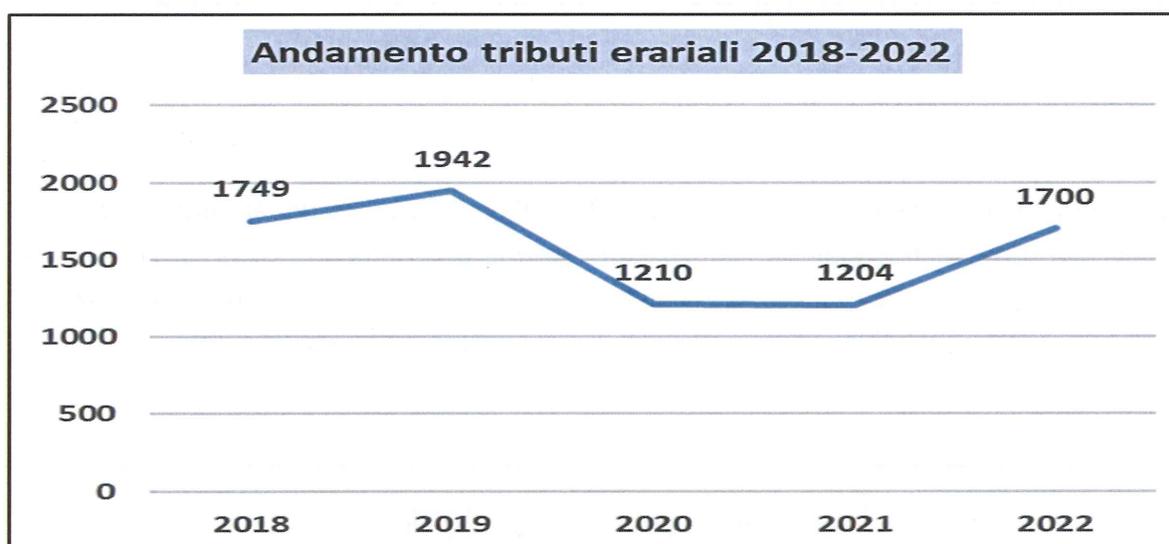
Il seguente grafico riporta una rappresentazione percentuale delle predette tipologie di istanze pervenute nel 2022.



Di seguito sono riportati più nel dettaglio gli andamenti delle principali tipologie di istanze (tributi erariali, tributi locali e rimborsi) per il periodo 2018-2022 e le percentuali che esse rappresentano sul totale delle istanze pervenute nei singoli anni del quinquennio considerato.

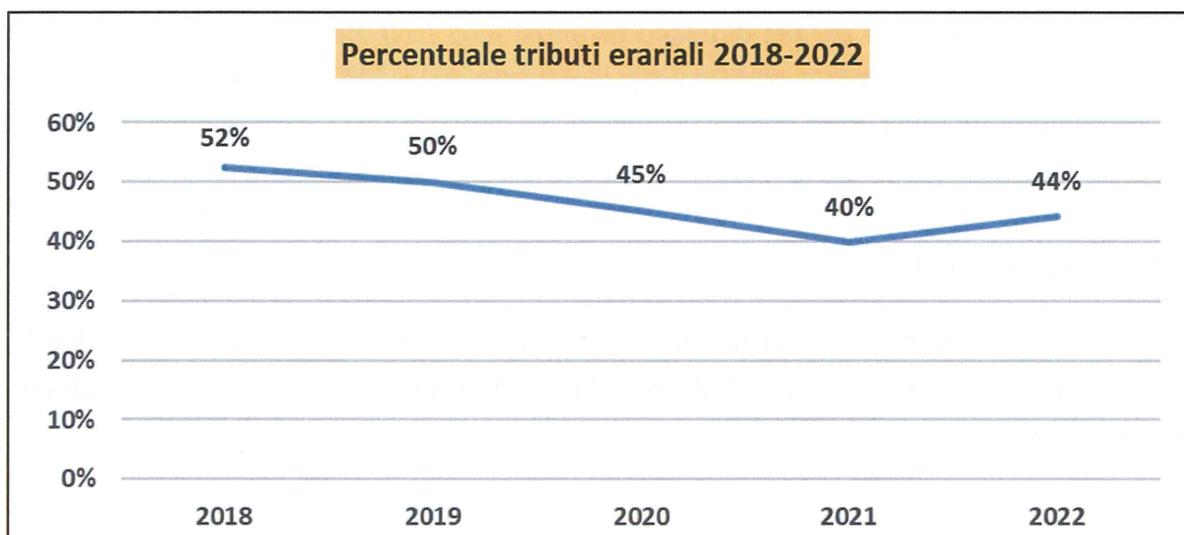
3.2.1 I tributi erariali

Il grafico seguente illustra l'andamento dei tributi erariali relativo alle diverse tipologie di istanze pervenute nel quinquennio 2018-2022 (in particolare, liquidazione/ accertamento/ sanzioni, riscossione e rimborsi).



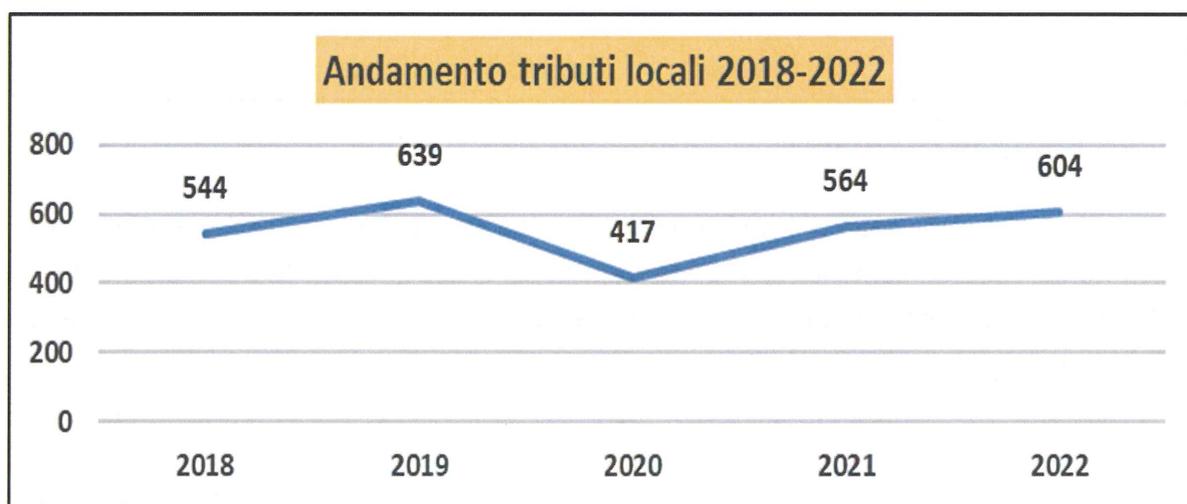
Come evidenziato nel grafico, l'andamento delle istanze relative a tributi erariali (1700) ha registrato nel 2022 un aumento di 496 istanze rispetto al 2021 (1204). Tale aumento è dovuto principalmente alla decisa ripresa delle attività di accertamento e controllo dopo la fine dell'emergenza pandemica.

Nel grafico seguente si può osservare come la percentuale rappresentata dalle istanze relative a tributi erariali nel 2022 pari al 44%, mostra un *trend* in aumento della loro incidenza sul totale delle pratiche pervenute rispetto al minor valore percentuale raggiunto nel 2021 (40%) nell'ambito del quinquennio 2018-2022.

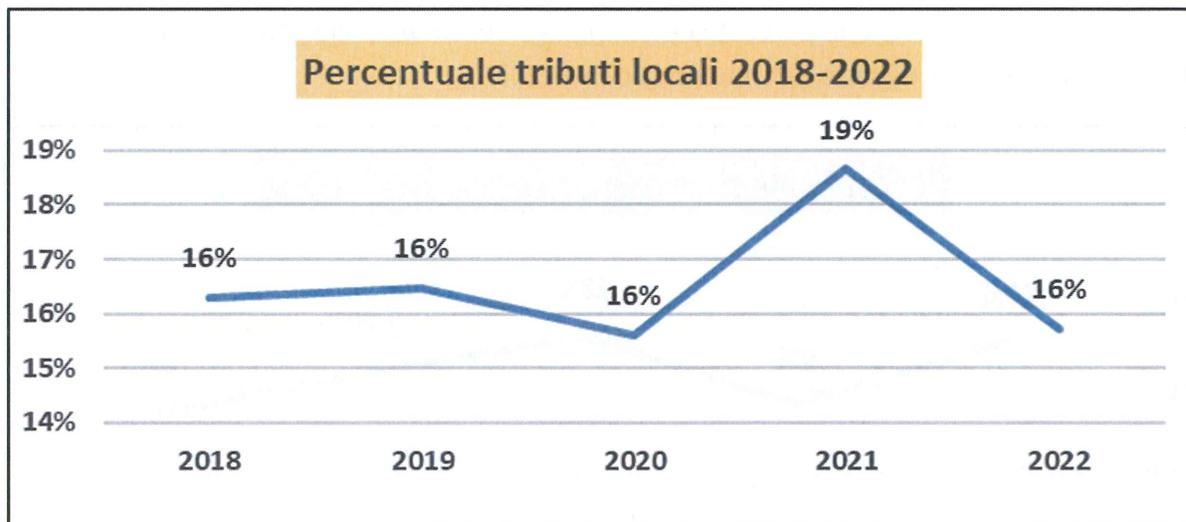


3.2.2 I tributi locali

Di seguito, viene presentato, per il periodo 2018-2022, il dettaglio riguardante i tributi locali relativi alle diverse tipologie di istanze (liquidazione/accertamento/sanzioni, riscossione e rimborsi). Il grafico evidenzia come, il numero delle istanze relative ai tributi locali nell'anno 2022, pari a 604, registri un valore superiore rispetto all'anno precedente (564).



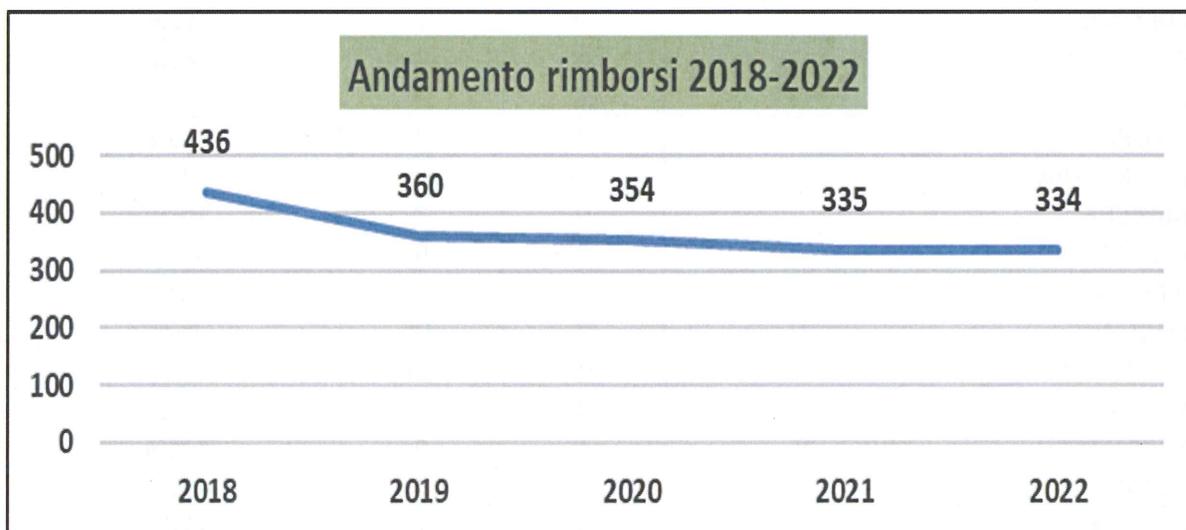
Anche dal punto di vista della percentuale di tali istanze sul totale di quelle pervenute, i dati dell'anno 2022 evidenziano, nell'arco del periodo 2018-2022, un valore percentuale delle istanze relative ai tributi locali pari al 16% rispetto al totale delle istanze pervenute.



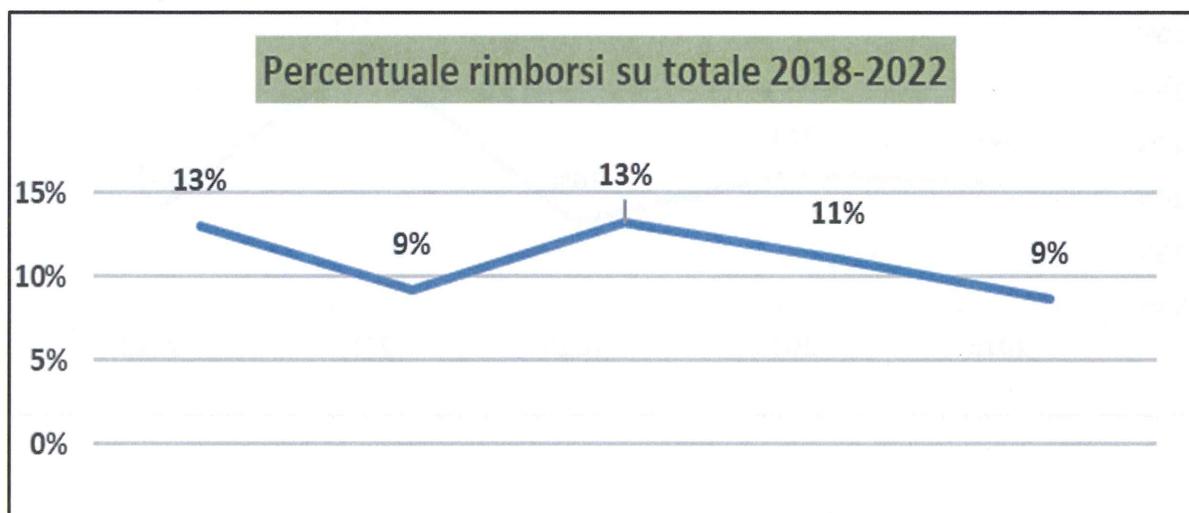
3.2.3 I rimborsi

Per quanto riguarda invece le istanze di rimborso – relative sia ai tributi erariali sia ai tributi locali – il grafico successivo illustra il loro andamento nel periodo 2018-2022.

In proposito, si osserva che il numero di istanze relative a rimborsi registra una lievissima riduzione (1 istanza in meno rispetto al 2021) la quale, unita alle modeste oscillazioni rilevate negli anni precedenti, conferma una sostanziale stabilità del dato nell'arco degli ultimi cinque anni come indicato nel seguente grafico.



Al riguardo, si segnala che la percentuale di rimborsi sul totale delle istanze risulta in calo di due punti percentuali rispetto all'anno precedente (2021).



Al fine di delineare l'andamento di tale fenomeno a livello locale, si rinvia alla seguente tabella, contenente i dati relativi alle istanze di rimborso pervenute nel 2021 e nel 2022 con l'indicazione delle rispettive variazioni in percentuale.

SEDE	2021	2022	Variazione %
ABRUZZO	31	16	-48%
BASILICATA	0	18	100%
BOLZANO	4	0	-100%
CALABRIA	11	11	0%
CAMPANIA	11	19	73%
EMILIA R.	13	7	-46%
FRIULI V. G.	4	3	-25%
LAZIO	59	59	0%
LIGURIA	8	7	-13%
LOMBARDIA	58	84	45%
MARCHE	0	2	100%
MOLISE	4	0	-100%
PIEMONTE	6	9	50%
PUGLIA	16	14	-13%
SARDEGNA	10	14	40%
SICILIA	58	31	-47%
TOSCANA	4	9	125%
TRENTO	6	4	-33%
UMBRIA	3	2	-33%
VALLE D'A.	6	0	-100%
VENETO	15	16	7%
TOTALE	327	325	-1%

I dati evidenziano come, a fronte di un aumento delle istanze di rimborso in 8 Regioni, in altre 11 si registra una diminuzione significativa, mentre in due Regioni (la Calabria e il Lazio) non si sono avute variazioni.

In proposito, nell'anno 2022 la materia dei rimborsi ha continuato ad essere oggetto di segnalazioni da parte dei contribuenti (cfr. *Garante Abruzzo, Relazione annuale 2022, pag. 4*; *Garante Campania, Relazione annuale 2022, pag. 8*), sebbene si registri una maggiore tempestività nella corresponsione dei rimborsi da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Come si rileva nei documenti di indirizzo, programmazione e consuntivazione dell'Agenzia delle entrate, il raggiungimento di livelli sempre maggiori di efficienza nell'erogazione dei rimborsi ai cittadini e alle imprese, continua a rappresentare uno degli obiettivi prioritari della politica fiscale. In particolare, nella Convenzione 2023-2025 tale obiettivo denominato "Obiettivo 2 – Assicurare la tempestiva lavorazione dei rimborsi richiesti dai contribuenti" viene declinato, nell'ambito dell'Area Strategica "Servizi – Compliance volontaria dei contribuenti", in diversi indicatori di *performance* all'interno dell'Azione denominata "Ottimizzazione dei tempi di esecuzione e di controllo dei rimborsi fiscali ai cittadini e alle imprese"¹⁰.

A tal proposito, va precisato che, in base ai dati di consuntivo al 31 dicembre 2022, in merito alla lavorazione dello *stock* arretrato dei rimborsi ai cittadini e alle imprese, l'Agenzia ha conseguito per i rimborsi IVA ordinari un risultato del 96,40% che supera quindi l'obiettivo pianificato e fissato all'89%. Anche le tempistiche di erogazione sono migliori rispetto al *target* previsto (75 giorni a fronte dei 77 programmati). Risultati ugualmente positivi sono stati raggiunti in relazione ai rimborsi IVA prioritari, dei quali è stata effettuata la lavorazione del 98,07% a fronte di un risultato atteso pari al 92%, e in relazione ai rimborsi di imposte dirette, le cui lavorazioni hanno raggiunto un valore del 95,72%, rispetto al *target* prefissato del 90%¹¹.

¹⁰ V. Convenzione 2023-2025 con l'Agenzia delle entrate, allegato 2, pag. 15 e allegato 3, pag. 5, al seguente [link](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-lAgenzia-delle-Entrate-triennio-2023-2025.pdf) <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-lAgenzia-delle-Entrate-triennio-2023-2025.pdf>

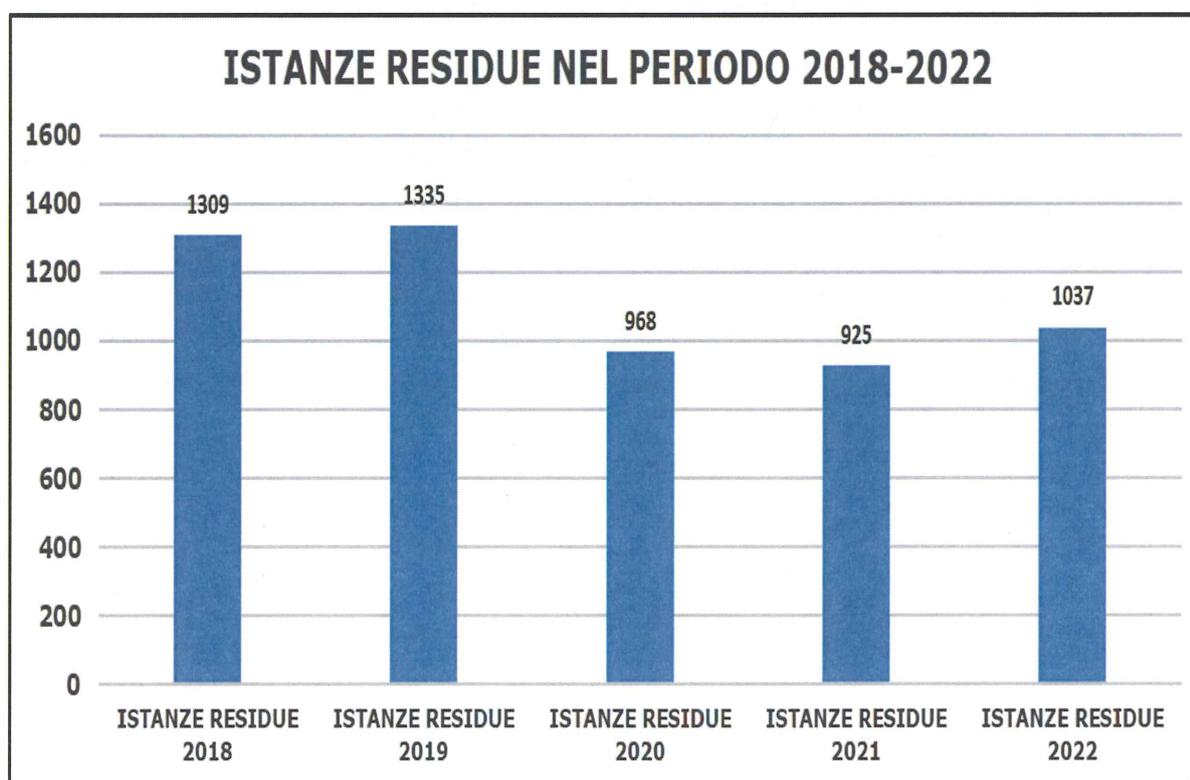
¹¹ V. Rapporto di verifica sui risultati della gestione 2022 – Agenzia delle entrate - *Obiettivo 2: Migliorare i servizi erogati ai contribuenti - Azione: (Ottimizzazione dei tempi di esecuzione e di controllo dei rimborsi fiscali ai cittadini e alle imprese pag. 41-42)*. <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Agenzia-delle-entrate-Agenzia-delle-entrate-Riscossione.pdf>.

3.3 Istanze in carico nel 2022

Le istanze in carico nel 2022, calcolate sommando le istanze residue del 2021, ovvero 925, e le istanze pervenute nel 2022, pari a 3845, ammontano a complessive 4770, registrando così un aumento di 778 istanze rispetto al dato del 2021, anno in cui le istanze in carico ammontavano a 3.992. Si tratta, quindi, di una variazione che denota la tendenza alla risalita del numero complessivo di istanze trattate dai Garanti.

Al fine di analizzare più in dettaglio il dato delle "istanze residue", occorre anzitutto chiarire che queste sono composte dalle pratiche istruite dal Garante, ma non ancora definite alla fine dell'anno in esame poiché in attesa di risposta da parte dell'ente impositore¹². Come rilevato nelle precedenti relazioni, tale dato denota il livello di efficienza degli enti impositori stessi riguardo i tempi di risposta alle segnalazioni trasmesse dai Garanti.

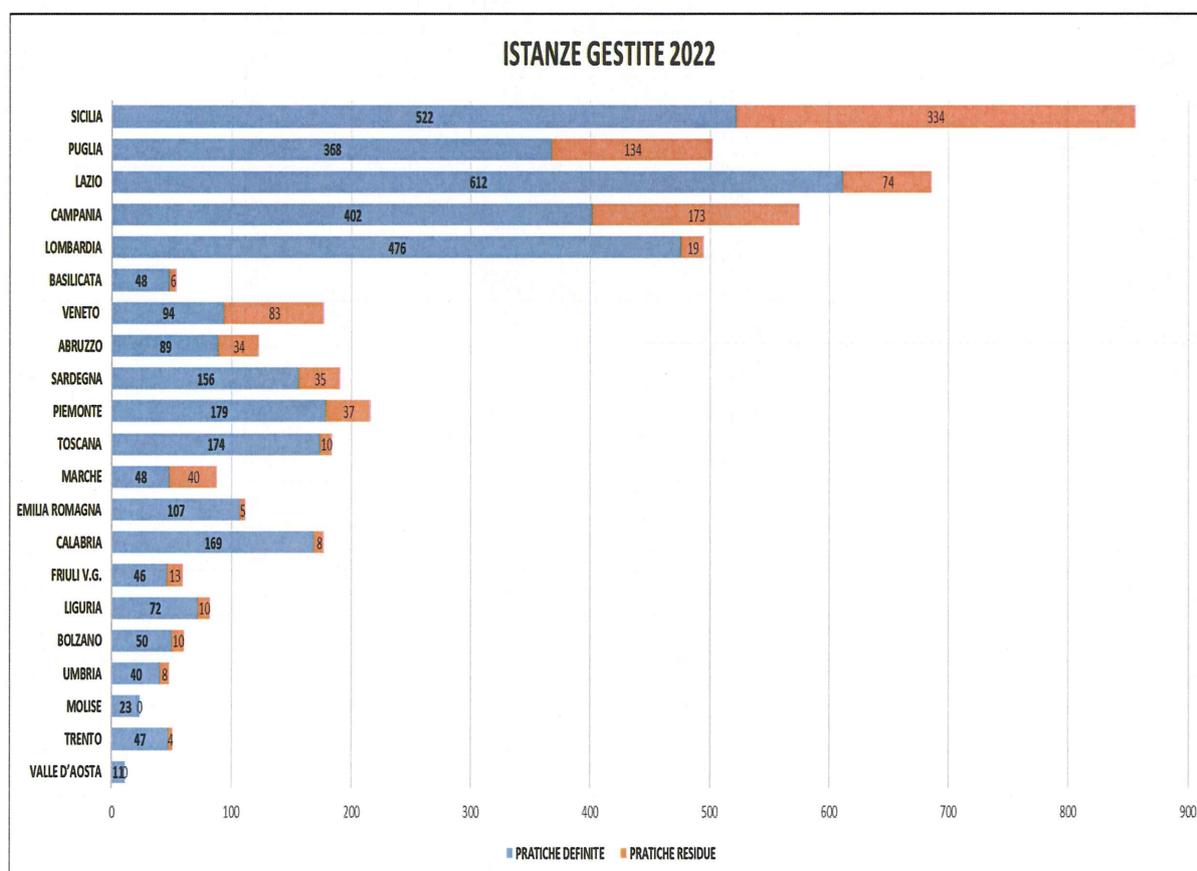
Di seguito, si illustra l'andamento delle istanze residue dal 2018 al 2022.



Nel 2022 le pratiche residue sono aumentate complessivamente di 112 unità rispetto al 2021 (+12,11%), con un aumento in termini percentuali rispetto a quella riscontrata nel biennio 2020-2021 (da 968 a 925, pari al - 4,4%).

¹² Il calcolo delle istanze residue può essere effettuato come segue: istanze pervenute nell'anno di competenza e residue al 31.12 dell'anno precedente al netto delle istanze definite al 31.12 dell'anno di competenza.

Il grafico che segue presenta su base regionale il dettaglio delle istanze gestite nel 2022 compreso l'indice di definizione – vale a dire la quota delle istanze definite sul totale delle istanze prese in carico – e il numero di istanze residue a fine anno. In particolare, i Garanti hanno complessivamente definito 3733 istanze (il segmento in azzurro) con un residuo di 1037 (il segmento in arancione). In relazione a tali dati si può quindi osservare che, a fronte di un numero di pratiche in incremento definite rispetto al 2021 (anno in cui esse ammontavano 3047) sono altresì aumentate le istanze residue che nell'anno precedente contavano 925 unità. Come negli anni precedenti, persistono notevoli differenze tra regioni. In molte di esse, tuttavia, le percentuali di istanze residue appaiono particolarmente basse (come ad esempio in Emilia-Romagna, Basilicata, Provincia di Bolzano, Toscana, Calabria, Lombardia, Umbria, Valle D'Aosta, Provincia di Trento, Molise, Liguria e Friuli-Venezia Giulia) mentre solo in un numero ristretto di regioni la percentuale rimane piuttosto elevata (soprattutto in Veneto e, in misura minore, in Sicilia, Campania e Puglia). In questo senso, sembra confermarsi una certa correlazione positiva tra l'incremento delle pratiche in carico e l'aumento della percentuale di istanze residue.



Il numero delle istanze residue nel 2022 rappresenta il 21,7% delle istanze in carico nel corso dell'anno, 1,5 punti percentuali in meno del valore registrato nel 2021 (23,2%). Tuttavia, soltanto in sei regioni (Sicilia, Puglia, Campania, Veneto, Lazio e Marche) si è registrata una maggiore incidenza percentuale delle pratiche residue rispetto alla media (nel 2021 le regioni che riportavano valori maggiori erano quattro).

La tabella che segue ne propone il dettaglio per ogni regione e provincia autonoma.

REGIONE	PRATICHE IN CARICO 2022 (pervenute 2022 + residue 2021)	PRATICHE DEFINITE 2022	PRATICHE RESIDUE 2022	INCIDENZA PERCENTUALE PRATICHE RESIDUE/IN CARICO
VALLE D'AOSTA	11	11	0	0%
TRENTO	51	47	4	8%
MOLISE	23	23	0	0%
UMBRIA	48	40	8	17%
LIGURIA	82	72	10	12%
FRIULI V.G.	59	46	13	22%
CALABRIA	177	169	8	5%
EMILIA ROMAGNA	112	107	5	4%
MARCHE	88	48	40	45%
BOLZANO	60	50	10	17%
TOSCANA	184	174	10	5%
PIEMONTE	216	179	37	17%
SARDEGNA	191	156	35	18%
ABRUZZO	123	89	34	28%
VENETO	177	94	83	47%
BASILICATA	54	48	6	11%
LOMBARDIA	495	476	19	4%
CAMPANIA	575	402	173	30%
LAZIO	686	612	74	11%
PUGLIA	502	368	134	27%
SICILIA	856	522	334	39%
TOTALE	4770	3733	1037	22%

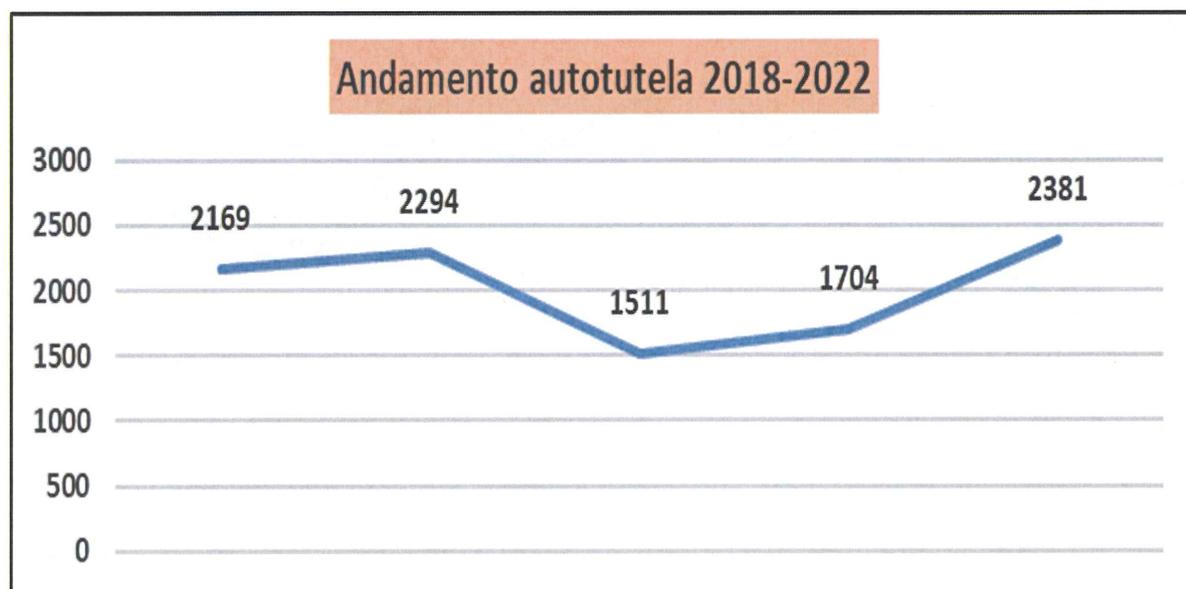
Anche nel 2022, i Garanti hanno evidenziato la gestione di molte richieste verbali, a seguito di contatti telefonici o accessi fisici agli Uffici dei Garanti da parte dei contribuenti. Per questo tipo di richieste, l'interlocuzione diretta con gli uffici finanziari competenti ha permesso, in alcuni casi, di evitare l'insorgere di contenziosi.

3.4 Definizione delle istanze: attivazione dell'autotutela ed esiti

Nel presente paragrafo sono, infine, riportati gli esiti delle 3733 istanze definite dai Garanti nell'anno 2022. Di esse il 32,68% (1220) è stato archiviato per rinuncia da parte del contribuente (in diminuzione rispetto al 2021 dove tale percentuale era pari al 36,8%) mentre per circa i due terzi (il 64%) delle segnalazioni è stata attivata la procedura di autotutela.

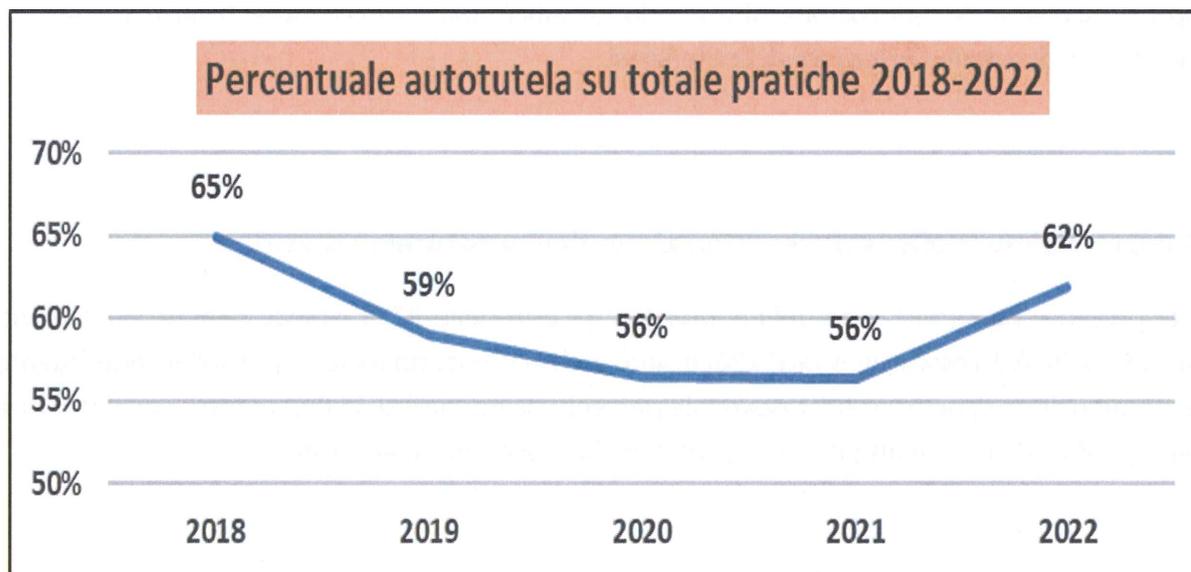
3.4.1 L'attivazione dell'autotutela da parte del Garante

Nel grafico seguente viene presentato il dettaglio delle procedure di autotutela attivate dai Garanti nel periodo 2018-2022.

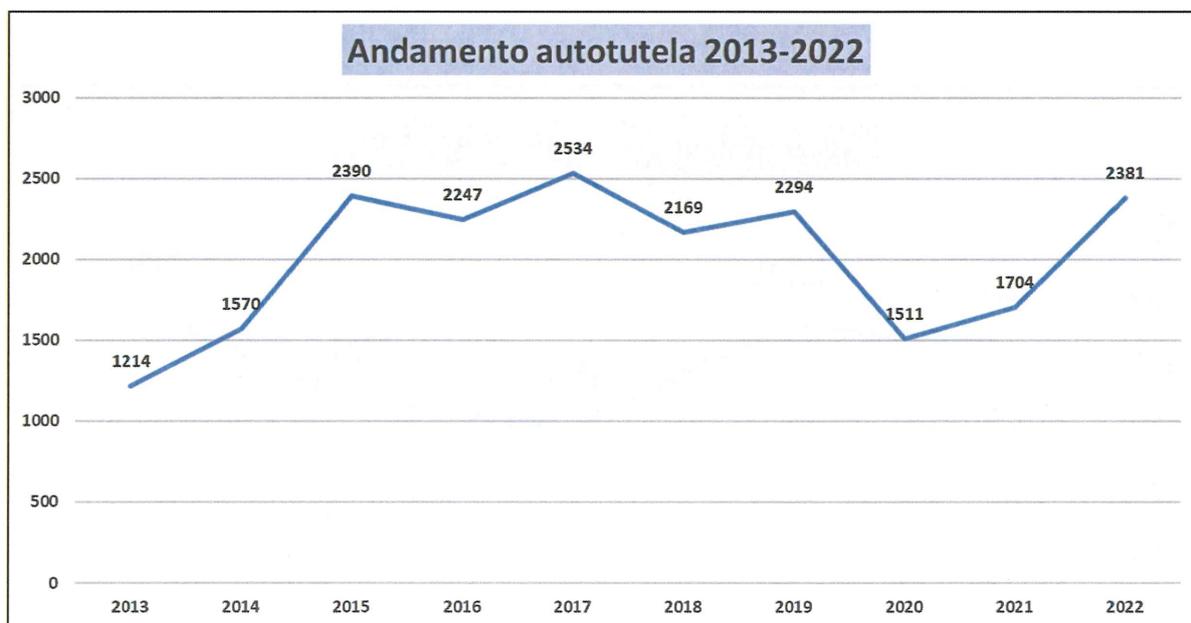


Rispetto al numero delle pratiche con attivazione di autotutela registrate nel 2021, il dato riferito al 2022 mostra un sensibile aumento.

Per quanto riguarda le istanze gestite in autotutela sul totale delle istanze pervenute, si rinvia al seguente grafico.

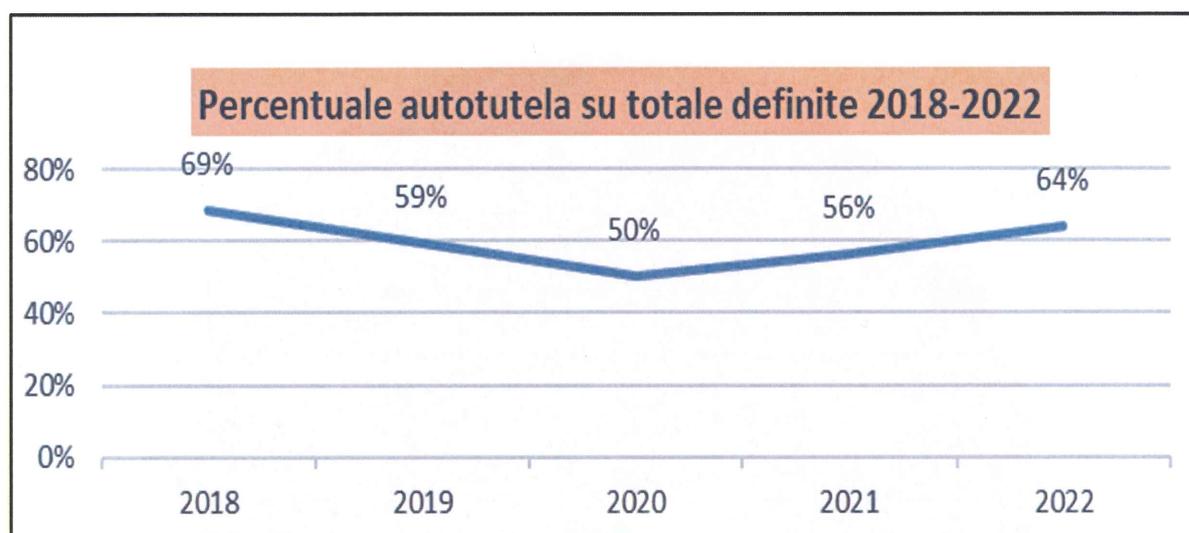


Per meglio comprendere il fenomeno, come effettuato nelle precedenti relazioni, nel grafico seguente si descrive un'analisi dell'andamento delle pratiche definite in autotutela nell'arco dell'ultimo decennio (2013-2022).



L'andamento a partire dal 2012 permette, infatti, di inquadrare il dato limitato agli ultimi cinque anni in uno scenario più ampio, che vede una crescita costante fino al 2015 e una successiva stabilizzazione nel periodo 2015-2019. Nel biennio 2020-2021 è possibile osservare come l'ammontare delle pratiche di autotutela sia sceso notevolmente rispetto agli anni immediatamente precedenti, in concomitanza con il rallentamento delle attività da parte degli Uffici finanziari a motivo dell'emergenza pandemica.

Un ulteriore elemento di interesse può essere rappresentato dal raffronto, nell'arco dell'ultimo quinquennio, tra l'andamento dell'autotutela e il numero complessivo di pratiche definite.

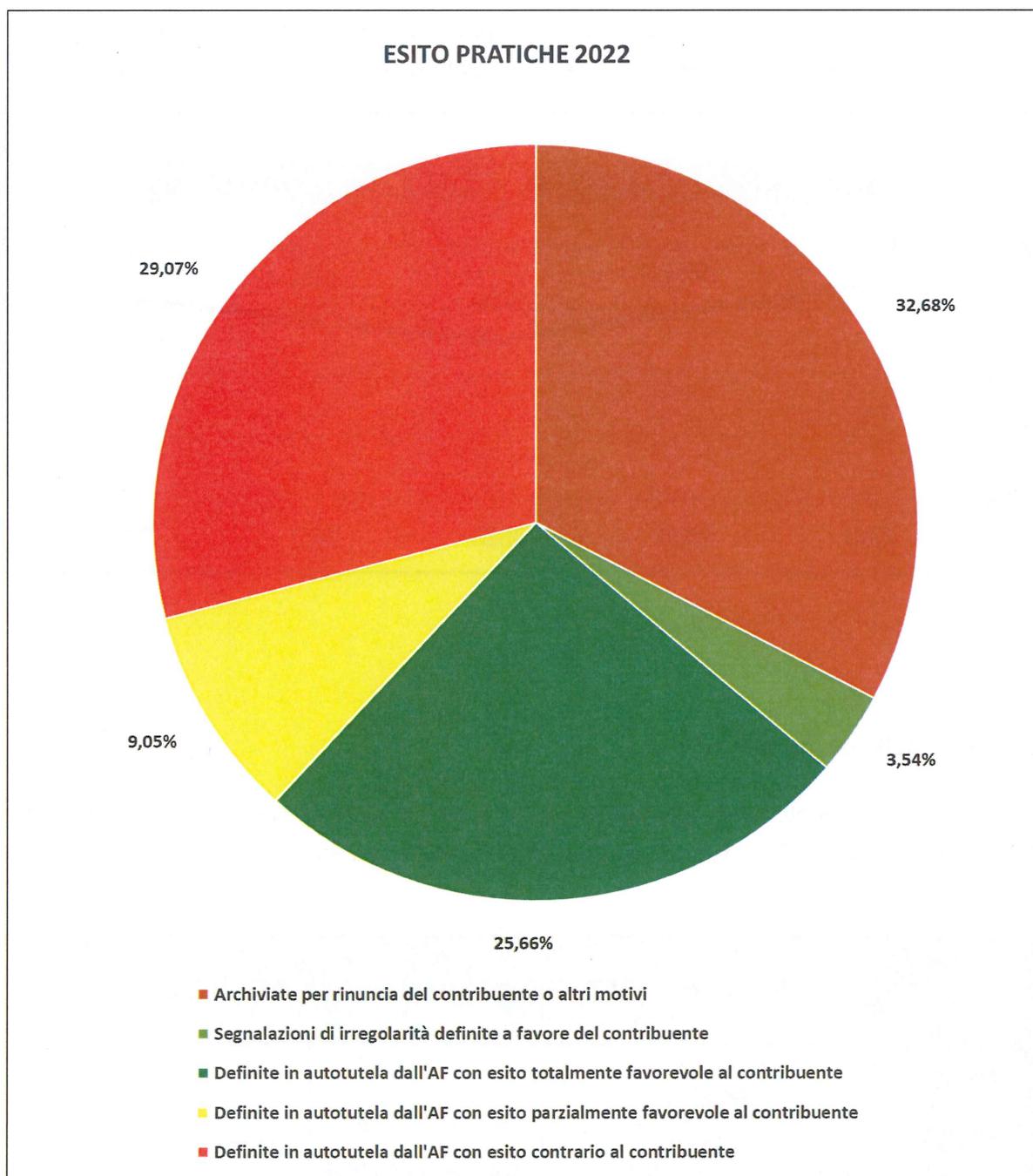


3.4.2 Esiti delle istanze definite

Nel prospetto seguente sono riportati, in valore assoluto e percentuale, gli esiti delle istanze definite nel corso del 2022, distinte per tipologia e con indicazione – per ognuna di esse – delle rispettive percentuali.

ISTANZE 2022	DEFINITE DIRETTAMENTE DAL GARANTE			DEFINITE IN AUTOTUTELA DALL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA				TOTALE
	Archivate per rinuncia del contribuente o altri motivi	Segnalazioni di irregolarità definite a favore del contribuente	Subtotale	con esito totalmente favorevole al contribuente	con esito parzialmente favorevole al contribuente	con esito contrario al contribuente	Subtotale	
VALORE ASSOLUTO	1220	132	1352	958	338	1085	2381	3733
VALORE PERCENTUALE	32,68%	3,54%	36,22%	25,66%	9,05%	29,07%	63,78%	100%

Di seguito i medesimi dati sono riportati graficamente.



Come si evince dalla tabella e dal grafico precedenti, le pratiche risolte in autotutela hanno costituito oltre la metà dell'attività svolta dai Garanti nel corso del 2022 (v. spicchi verde, giallo e rosso).

Gli esiti delle autotutele attivate dal Garante presso gli enti impositori – prendendo come parametro l'interesse del contribuente – possono essere così classificati:

- favorevoli, 958 pratiche, pari al 25,66% (spicchio verde);
- parzialmente favorevoli, 338 pratiche, pari al 9,05% (spicchio giallo);
- contrari, 1085 pratiche, pari al 29,07% (spicchio rosso).

Nella tabella seguente si propone il confronto (espresso come valore percentuale rispetto al numero complessivo di pratiche risolte in autotutela) tra gli esiti del 2021 e del 2022 ¹³.

ESITI FAVOREVOLI		ESITI PARZIALMENTE FAVOREVOLI		ESITI CONTRARI	
2022	2021	2022	2021	2022	2021
40,2%	44,4%	14,2%	16,5%	45,6%	39,0%

Nei primi due casi, l'esercizio dell'autotutela da parte dell'ente impositore si traduce in un accoglimento, totale o parziale, delle osservazioni formulate dal Garante. Nell'ultimo caso, l'esito contrario al contribuente può essere determinato sia da un provvedimento negativo in autotutela (in sostanza una conferma dell'atto) sia dal mancato esercizio dell'autotutela da parte dell'ente impositore.

I dati sugli esiti delle istanze definite consentono, inoltre, di formulare alcune considerazioni.

In primo luogo, per quanto riguarda le istanze per le quali è stata attivata l'autotutela, si evince che il contribuente ha trovato una totale o parziale soddisfazione alla propria istanza nel 54,4% dei casi (esiti totalmente o parzialmente favorevoli). Si tratta quindi di un dato che, rispetto al 2021 (60,9%), registra per questo tipo di esiti una lieve diminuzione di circa 6,5 punti percentuali.

In secondo luogo, come si evidenzia nel precedente grafico a torta, sommando le percentuali relative alle pratiche con esito favorevole al contribuente, alle segnalazioni di irregolarità definite a suo favore e alle rinunce da parte dello stesso, si desume che, grazie all'intervento del Garante, si è evitato un possibile contenzioso con riguardo al 70,93% delle controversie.

Infine, è possibile ipotizzare che, anche per le pratiche con esito parzialmente favorevole e non favorevole, il contribuente, tramite l'intervento del Garante, abbia potuto comprendere meglio le ragioni dell'amministrazione finanziaria, con un conseguente miglioramento della sua fiducia nel sistema fiscale.

¹³ I dati indicati in tabella sono stati ottenuti calcolando l'incidenza percentuale dei diversi tipi di esito (favorevole, parzialmente favorevole, contrario) sul totale di 2381 pratiche risolte in autotutela.