



GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA PUGLIA

Prot. n. 152/15 del 3 febbraio 2015

**RELAZIONE ANNUALE – Anno 2014**

(ai sensi dell'art. 13-bis Legge n. 212/2000)

SOMMARIO:

**PARTE PRIMA**

CAPITOLO I - DATI STATISTICI E TIPOLOGIA DEI RICORSI

**PARTE SECONDA**

CAPITOLO I – EQUITALIA

CAPITOLO II – OMISSIONI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

CAPITOLO III – RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTE

CAPITOLO IV – PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEGGE N. 212/2000

**PARTE PRIMA**

**Capitolo I - DATI STATISTICI E TIPOLOGIA DEI RICORSI**

1) Nel 2014 si è avuta una flessione sensibile dei ricorsi rispetto al 2013 di circa il 45,75%. Ciò si spiega con il fatto che in tale anno l'Agenzia del Territorio di Lecce notificò centinaia di avvisi di modifiche delle rendite catastali ed i contribuenti interessati si rivolsero al Garante invocando l'annullamento.

Tali ricorsi furono tutti ritenuti inammissibili ed archiviati perché richiedevano accertamenti tecnici complessi di competenza del giudice tributario e non del Garante.

Le richieste di autotutela nei confronti di verbali di verifiche fiscali sono state dichiarate inammissibili perché:

1. Eventuali vizi o irregolarità che riguardano atti endoprocessuali vanno sollevati in sede processuale con l'impugnazione di eventuali atti impositivi (Cass. SS.UU. 16.03.2009, n. 6313);
2. Le ipotesi di autotutela per le quali il Garante può "attivare" il relativo procedimento si riferiscono, come specifica l'art. 13, sesto comma, della Legge n. 212/2000, solo a quelle concernenti "gli atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente".

- 2) Si è avuta una flessione anche nelle pendenze che, da 396 a fine 2013, sono scese a 350 a fine 2014.

A prescindere da questo dato positivo, vi è da sottolineare che gli Uffici Fiscali dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni e degli altri Enti impositori non rispettano il termine di giorni trenta fissato dall'art. 13, comma sesto, Legge n. 212/2000 alle richieste del Garante ma rispondono dopo diversi mesi.

Ho deciso pertanto di iniziare la procedura dell'art. 328 c.p. per i casi di omissione più gravi.

- 3) Sempre numerose le richieste di autotutela avverso tutti i tipi di atti impositivi.

Nella maggior parte dei casi, i contribuenti prospettano situazioni di buona fede inidonee a supportare un'attivazione della procedura di annullamento in autotutela.

In altri casi viene documentato qualche errore dell'Ufficio che, sia pure con ritardo, provvede a rettifiche parziali o totali.

- 4) Numerose le controversie con i Concessionari della Riscossione avente ad oggetto pretese prescrizioni dell'azione di riscossione.

Di tale problema saranno fatte opportune considerazioni nella seconda parte della presente relazione.

- 5) Altra tipologia rilevante dei ricorsi riguarda i rimborsi.

I contribuenti sono "arrabbiati" perché nessun Ufficio fiscale rispetta i termini normativi per il rimborso e, peraltro, mantiene anche una condotta talvolta irrispettosa nei confronti di essi, perché i dipendenti non rispondono alle richieste o rispondono evasivamente.

È un problema grave che va affrontato e risolto sul piano amministrativo per ristabilire un po' di fiducia al contribuente, il quale, sia pure in buona fede, fa il paragone con i termini perentori, fortemente sanzionati, utilizzati nella fase di accertamento e riscossione delle imposte.

Va peraltro aggiunto che i tempi effettivi di rimborso non si sono accorciati, nonostante l'introduzione della sanzione di un indennizzo di 30 euro per ogni giorno di ritardo (art. 28 del D.L. n. 69 del 21.06.2013 c.d. "Decreto del FARE").

Tale valutazione deriva dal fatto che la sanzione non si applica d'ufficio a carico del responsabile del procedimento, ma a seguito di un separato procedimento da instaurare a cura ed a spese del contribuente davanti ad altra Autorità amministrativa.

Al cospetto di questi ulteriori adempimenti onerosi per il contribuente, la "prassi amministrativa" del ritardo continua ad alimentare la "rabbia del contribuente".

## PARTE SECONDA

### RILIEVI E PROPOSTE

#### Capitolo I - EQUITALIA

La condotta di Equitalia va censurata sotto vari profili.

- 1) I contribuenti spesso vengono a conoscenza con ritardo (tipico è il caso in cui le notifiche vengono fatte ai sensi dell'art. 140 c.p.c.) delle pendenze tributarie esistenti a loro carico. In tal caso fanno legittima richiesta ad Equitalia di copia degli atti utili per un'eventuale difesa, ma tali richieste restano lettera morta e perciò i contribuenti chiedono l'intervento del Garante.

Purtroppo solo dopo tale intervento Equitalia risponde o trasmettendo gli atti oppure affermando illegittimamente che tali atti sono stati prodotti nel giudizio tributario.

In ogni caso, una tale condotta è illegittima perché pregiudica il diritto di difesa.

- 2) L'art. 26 del D.P.R. n. 602/73 prevede che "il Concessionario deve conservare per cinque anni le matrici e la copia della cartella con la relazione dell'avvenuta notifica ovvero dell'avviso di ricevimento ed ha l'obbligo di farne esibizione su richiesta del contribuente o dell'Amministrazione".

Nella pratica però succede che Equitalia non è in condizione di adempiere a tale precetto perché la riscossione inizia spesso con notevole ritardo rispetto alla data di notifica della cartella di pagamento. In tal caso, quando il contribuente chiede copia degli atti utili per esercitare il suo diritto di difesa, Equitalia non è in grado di farvi fronte perché, dopo la scadenza quinquennale, gli atti vengono distrutti.

Questa situazione determina gravi danni all'Erario perché, nel caso di eventuali giudizi, Equitalia non può fornire la prova documentale dei titoli che legittimano l'azione fiscale e quindi può subire una sicura condanna, con la prospettiva possibile di una ulteriore condanna per responsabilità processuale aggravata ex art. 96 c.p.c., applicabile anche nel processo tributario.

In una mia precedente relazione avevo già sollevato questo problema invitando il M.E.F. a modificare la norma suddetta, ma nessun intervento è stato effettuato.

Aggiungo che, nell'esercizio delle mie funzioni di Garante, ho dovuto prendere atto di una situazione analoga su richiesta del contribuente ed, applicando il principio dell'onere della prova, sono stato costretto ad "attivare" la procedura di annullamento nei confronti di Equitalia per alcune cartelle di cui questa non era stata in grado di esibire copia e relata di notifica.

- 3) La quasi totalità dei tributi viene tempestivamente iscritta a ruolo, ma l'azione di riscossione da parte di Equitalia è molto ritardata in numerosi casi.  
Questo fatto determina il compimento della prescrizione decennale prevista dall'art. 2946 c.c., applicabile anche alla materia tributaria.  
È vero che Equitalia spedisce degli avvisi bonari per invitare il contribuente a pagare e per interrompere il corso della prescrizione, ma tali avvisi vengono spesso notificati quando la prescrizione si è già verificata.  
Inevitabili e gravi sono le conseguenze per l'Erario dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri Enti autorizzati ad avvalersi di Equitalia come Concessionario della riscossione.  
È un fenomeno che esteriorizza una deficienza organizzativa di Equitalia. S'impone pertanto un sollecito intervento per accertare le dimensioni di tale fenomeno, le relative responsabilità e l'entità del danno.  
Da parte mia e limitatamente alla mia sfera di competenza, mi riservo di denunciare il fatto alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti.

## Capitolo II – OMISSIONI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

- 1) Con la legge n. 148 dell'11.06.2004 venne istituita, ed ora è pienamente funzionante, la nuova Provincia policentrica pugliese BAT di Barletta – Andria – Trani.  
A seguito di tale legge il M.E.F., di concerto con il Ministero del Tesoro e della Giustizia, avrebbe dovuto istituire la Commissione Tributaria Provinciale in base all'art. 1, commi 1 e 5, D.Leg.vo n. 545, nella Città di Trani, indicata come sede del Polo Giudiziario nello Statuto Provinciale.  
Fin dal 22.03.2007, nella qualità di Presidente della C.T.R. della Puglia, sollecitai in tal senso il M.E.F. ed il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, indicando anche alcune utili modalità operative e facendo in particolare presente l'assenza di spese, dato che gli organici dei Magistrati e del personale amministrativo sarebbero stati formati mediante scorporo da quelli esistenti presso la C.T.P. di Bari e che i locali necessari sarebbero stati forniti gratuitamente dall'Amministrazione Comunale di Trani da me sollecitata.  
Ricevetti adesione a tale mia proposta, ma questa non ebbe più seguito.  
Ed è amaro constatare che, pur a prescindere dall'esistenza di un tal obbligo legislativo, non si è compreso che la nuova C.T.P. avrebbe consentito una deflazione del numeroso contenzioso esistente nella C.T.P. di Bari e che il nuovo Ufficio avrebbe favorito un'accelerazione del sistema di riscossione delle imposte e di tutela anche delle ragioni del contribuente.  
(È noto che, dopo la sentenza della C.T.P. l'Ufficio può iscrivere subito a ruolo, ai sensi dell'art. 69 del D.Leg.vo n. 546/92, i 2/3 della maggiore imposta accertata).
- 2) L'inerzia ministeriale si rivela ancora grave e dannosa per l'Erario nella distribuzione dei Giudici Tributari nelle Sezioni Staccate.

Per quanto concerne la Puglia, rilevai (sempre nella qualità di Presidente della C.T.R.) che i tempi di definizione dei processi erano molto lunghi nelle Sezioni Staccate di Lecce e Taranto, rispetto a quelli della Sede Centrale di Bari.

I dati ufficiali riferiti all'anno 2013 sono i seguenti:

- A) Tempi di definizione nella Sede Centrale  
a. 1, m. 3, gg. 26;
- B) Tempi di definizione nella Sezione Staccata di Lecce  
a. 4, m. 0, gg. 23;
- C) Tempi di definizione nella Sezione Staccata di Taranto  
a. 3, m. 3, gg. 16;

Questa situazione è particolarmente dannosa sia per l'Erario che per il contribuente.

1. Per il primo, perché quando l'Ufficio avrà ragione potrà riscuotere il residuo credito solo dopo molti anni (e se troverà qualcosa ...).

Se l'Ufficio avrà torto dovrà restituire le somme incassate con una maggiorazione notevole a titolo di interessi.

2. Per il secondo, quando avrà ragione avrà diritto alla citata maggiorazione, che rappresenta una "forte rendita finanziaria".

Quando avrà torto, costui dovrà pagare, per cause a lui non imputabili, una somma a titolo di interessi moratori maggiore rispetto a quella dovuta se la causa fosse decisa nella sede Centrale.

Se poi costui imita i "furbetti del settore", si sarà liberato di ogni bene ed i suoi eredi saranno pronti a rinunciare all'eredità, lasciando Equitalia con il "cerino in mano".

Ad una superficiale valutazione si può pensare ad una scarsa produttività dei Giudici addetti a tali Sezioni, ma non è così.

La produttività di tali Giudici è uguale e spesso supera quella dei Giudici della Sede Centrale.

La ragione sta nel fatto che il contenzioso che affluisce a dette Sezioni è superiore a quello che affluisce alla Sede Centrale ed il numero dei Giudici è decisamente sproporzionato in negativo.

Un Presidente di Tribunale, in virtù dei poteri conferitegli dalla legge e tenuto conto di tali situazioni, avrebbe autonomamente ed immediatamente aumentato il numero dei Giudici delle Sezioni.

Il Presidente della C.T.R., in virtù di una normativa decisamente incoerente e dannosa per l'Erario (art. 1 del D.Leg.vo n. 545/92), non può esercitare alcun potere al riguardo.

Nonostante ciò, sollecitai gli Organi competenti a provvedere, ma ogni mio intervento rimase "*vox clamantis in deserto*".

Al cospetto del rilevante danno erariale, feci allora una documentata denuncia al Procuratore Nazionale della Corte dei Conti (pare che l'istruttoria sia ancora in corso).

È auspicabile che, in presenza di tali situazioni che producono un danno permanente per l'Erario e per il contribuente, qualche istituzione competente si degni di intervenire (e poi

ipocritamente si dice che i capi delle Commissioni Tributarie debbono essere dei “managers”).

So bene che la situazione sopra esposta concerne più direttamente il Presidente della C.T.R. della Puglia, ma indirettamente si riflette anche, e sensibilmente, sui rapporti tra Fisco e Contribuente, che rientrano nella competenza del Garante.

### Capitolo III – RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTE

- 1) Un aspetto rilevante dei rapporti tra contribuenti e Fisco deriva dalla condotta del Legislatore e del Governo.

L’evasore fiscale si attende sempre “un occhio” di riguardo da parte delle istituzioni ed in Italia questa aspettativa è stata sempre soddisfatta.

Senza risalire alle origini lontane (il primo condono lo fece l’imperatore Adriano nella Roma antica, per far cassa), è abbastanza noto che l’Italia, tra gli altri primati negativi, ha anche quello dei condoni fiscali e delle amnistie, che ormai hanno raggiunto un numero considerevole.

Il più completo, e moralmente ingiusto e devastante, fu quello approvato con la legge n. 516 del 7.08.1982, che venne “sbandierato” come l’ultimo della storia e che doveva servire a “smorzare” le preoccupazioni derivanti dalla contemporanea introduzione dei nuovi reati tributari.

Ma il giudizio fortemente critico lo diede pubblicamente il Senatore Merzagora (all’epoca Presidente del Senato), perché affermò che “il condono approvato con la legge n. 516 del 1982, fu la più grossa operazione di mafia politica mai approvata da un Governo”.

Dopo il terremoto giudiziario di “Mani Pulite”, i politici avvertirono un piccolo rimorso di coscienza ed al fine di evitare facili reiterazioni di provvedimenti di amnistia e/o condono, modificarono con la legge costituzionale n. 1 del 6.03.1992, l’art. 79 della Costituzione, stabilendo che “l’amnistia ed il condono sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni articolo e nella votazione finale”.

Le grosse difficoltà create da tale modifica non hanno però fermato la fervida fantasia italica per cui i politici, consapevoli che gli evasori votano e rappresentano il “partito” più vasto e potente del Paese, hanno escogitato il sistema “dell’amnistia criptata”.

Tale sistema consiste nel modificare alcuni elementi della norma penale, in modo da rendere leciti dal punto di vista penale alcuni comportamenti che prima erano stati considerati illeciti.

L’effetto devastante dal punto di vista sociale sta però nel fatto che tale sistema ha efficacia retroattiva in virtù di una specifica norma (art. 2 del Codice Penale), che consente addirittura di modificare, con un incidente di esecuzione, una sentenza passata in giudicato e “riabilitare” così i condannati.

Tale sistema è stato applicato con grave ipocrisia nel Decreto adottato dal Consiglio dei Ministri il 24.12.2014, con il quale sono state modificate le soglie di punibilità previste per vari reati previsti dagli artt. 2, 3, 4, 5, 10 bis e 10 ter, del D.Leg.vo n. 74/2000.

Con tali modifiche (di cui, per manifesta vigliaccheria, nessuno dei partecipanti alla deliberazione si è assunta la paternità) si ottengono tre immediati effetti:

1. si crea una fascia notevole di evasione legalizzata;
2. aumenta il numero di dichiarazioni fraudolente, con l'uso di fatture false;
3. si annullano, con un colpo di spugna, tutte le sentenze penali tributarie (anche quelle che riguardano politici eccellenti) già passate in giudicato.

Alla faccia dei contribuenti onesti.

Ma ciò che è inconcepibile e che meriterebbe un altro giudizio negativo analogo a quello espresso a suo tempo dal Senatore Merzagora, è il comportamento del legislatore che, in un passato recente, avvertendo la necessità di intensificare la lotta all'evasione fiscale, aveva abbassato le soglie di punibilità previste per i reati ex artt. 3, 4 e 5 del D.Leg.vo n. 74/2000, per colpire un'ampia fascia di evasione (art. 2, comma 36 *vicies - semel*, Legge 14.09.2011, n. 148). Con le modifiche apportate invece con il disegno di legge del 24.12.2014, si è tentato di far credere ai contribuenti onesti, che le stesse sono state suggerite dalla crisi economica e finanziaria in cui si dibattono le imprese.

Niente di più falso e ipocrita per la semplice ragione che l'azzeramento della sanzione penale non annulla il debito tributario.

Non è questa la sede per approfondire tutti gli aspetti giuridici, politici e sociali della questione, ma è certo che i contribuenti onesti non possono più tollerare questa condotta politica.

Tenendo conto di questa normativa *in fieri* ed anche di quella preannunciata sul falso in bilancio, si può concludere che viene in concreto "attuato" il precetto di cui all'art. 53 della Costituzione, alla luce del "diritto vivente" voluto dai politici: "Tutti, tranne gli evasori fiscali, sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva".

Quale spazio potrà avere la fiducia se i contribuenti onesti vengono sempre penalizzati e quelli disonesti sempre premiati?

Solo l'ANEF (Associazione Nazionale Evasori Fiscali) ha plaudito a tale "amnistia criptata" ed alle varie forme di evasione legalizzata ed ha manifestato sincero apprezzamento per la "grazia ricevuta".

- 2) Con la legge di stabilità è più complesso il capitolo delle nuove tasse che, secondo il Governo, non ci dovrebbero essere. La misura che introduce nuovi minimi è stata presentata come una agevolazione; in realtà per molti contribuenti, e soprattutto per i giovani professionisti, è un vero e proprio calcio tra i denti, perché sostituisce dal 01.01.2015 il regime dei minimi che è molto più conveniente.

Anche il prelievo sugli utili delle Casse di Previdenza (che passa dal 20% al 26%) e dei fondi pensione (che passa dall'11,5% al 20%) ha il sapore di una rapina, camuffata da un credito di imposta concesso entro limiti molto ristretti. E che dire dell'accanimento contro enti NO-PROFIT che, con effetto dal 2014, vedono scendere la quota esente dal 95% al 22,26%.

- 3) Si pagheranno tutti i diritti e spese di notificazione per tutte le cause che si svolgono davanti al Giudice di Pace, anche per quelle di valore di 1033 euro.

Il che significa che sarà molto più caro impugnare una contravvenzione o instaurare una causa anche di basso valore.

Si vuole così costringere il cittadino alla fuga dalla giustizia?

- 4) Diversi Comuni, con argomenti pretestuosi, sostengono di non essere sottoposti alle norme della Legge n. 212/2000, ma io ho cercato di controdedurre rilevando, tra l'altro, che l'art. 17 prevede che "le disposizioni della presente legge si applicano anche nei confronti dei soggetti che rivestono la qualifica di concessionari e di organi indiretti dell'amministrazione finanziaria, ivi compresi i soggetti che esercitano l'attività di accertamento, di liquidazione e di riscossione dei tributi di qualunque natura".

Sarebbe quindi opportuno che il Ministero, con una circolare interpretativa, spiegasse meglio a tutti i Comuni che la legge n. 212/2000 si applica anche a loro.

#### Capitolo IV - PROPOSTE DI MODIFICA ALLA LEGGE N. 212/2000

- 1) Nonostante l'attività "destruens" del legislatore, che ha sempre più infierito sullo Statuto del Contribuente con continue modifiche, la parte residua ancora in vigore può essere utilizzata per l'esercizio delle funzioni del Garante.

Tuttavia sarebbe opportuno e doveroso apportare opportune integrazioni normative (alcune delle quali anche con normativa secondaria) e che in totale non comportano alcuna spesa.

Si potrebbe, ad esempio prevedere:

- A) L'istituzione di un documento di riconoscimento che non serve per ragioni di prestigio, ma per qualificare la persona in occasione di ispezioni o controlli autorizzati dall'art. 13, Legge n. 212/2000.
- B) L'ipotesi di una sostituzione del Garante in caso di "astensione" o "ricusazione" che è possibile anche se il Garante non è un "Giudice" in senso tecnico (si pensi che a questo Organo non possono rivolgersi, per evidente conflitto di interessi, sia lo stesso Garante come contribuente sia i suoi familiari, parenti ed affini).
- C) Il patrocinio difensivo a favore del Garante da parte dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato nei giudizi civili, amministrativi o tributari instaurati da terzi per fatti relativi alle funzioni dello stesso.

Tale necessità è sorta perché un avvocato ha ritenuto di impugnare davanti alla C.T.P. di Bari un mio provvedimento di archiviazione e poiché l'Avvocatura Generale dello Stato mi ha negato il patrocinio, sono stato costretto a costituirmi in giudizio nominando un difensore di fiducia a mie spese (ovviamente se non sarò rimborsato citerò in giudizio il M.E.F.).

In ogni caso è opportuno che sia prevista la legittimazione del Garante Magistrato a costituirsi nel relativo giudizio, non solo per equità ma per uguaglianza di trattamento con la figura di un Garante libero professionista quale avvocato, notaio, dottore commercialista, ecc...

In effetti, l'elencazione dettagliata di cui all'art. 13 del D. Leg.vo n. 546/92, è tassativa e tra le varie categorie legittimati all'assistenza tecnica, non figurano i Magistrati.

In tal caso si potrebbe, senza spese, integrare sia l'art. 13 della legge n. 212/2000, sia l'art. 13 del D.Leg.vo n. 546/92 sul contenzioso.

- D) Un capitolo specifico di spesa per le doverose e necessarie dotazioni dell'Ufficio del Garante.

L'attività di questo Organo, com'è noto, si svolge nel settore tributario a 360 gradi e postula la conoscenza di tutte le norme, dei regolamenti, delle risoluzioni ministeriali e della giurisprudenza di legittimità e di merito che riguarda il settore.

E poiché il Garante non è onnisciente, se ha senso di responsabilità, è costretto a comprare libri, riviste specializzate e materiale informatico per aggiornarsi.

Tale esigenza può essere ora soddisfatta solamente a spese del Garante con la sua "elevatissima" indennità, perché la dotazione attuale nei vari Uffici non prevede nessuna fornitura di libri o riviste e nemmeno del Codice Civile o della Legge n. 212/2000.

Perché si è giunti a tale situazione: per pretestuose esigenze di risparmio oppure per la recondita volontà di rendere sempre più "difficile" l'esercizio delle funzioni di tale Organo? Nell'attesa di un serio "ravvedimento" da parte del M.E.F. io, pur dopo la parifica del mio trattamento economico a quello delle Colf, previsto dal C.C.N.L. per il rapporto domestico del 20 febbraio 2014, provvedo alla suddetta esigenza a mie spese, subendo peraltro la "BEFFA" di non poter detrarre alcun importo in sede di dichiarazione unica dei redditi, perché Magistrato in pensione.

- E) Una delega alla D.R.E. competente per territorio con uno specifico capitolo di spesa per il pagamento dell'indennità mensile.

Trattasi di una spesa periodica e fissa e la delega potrebbe certamente evitare gli illegittimi ritardi di molti mesi necessari attualmente per avere la disponibilità delle relative somme.

Bari, 3 febbraio 2015



Il Garante del Contribuente  
per la Puglia

Dott. Salvatore Paracampo

Allegato: Prospetto statistico.



GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA PUGLIA

**PROSPETTO STATISTICO PER L'ANNO 2014**

I) Controversie pendenti al 31.12.2013 .....	n. 396
J) Controversie sopravvenute nel 2014 .....	n. 237
K) Totale .....	n. 633
L) Controversie definite nel 2014 .....	n. 283
M) Controversie pendenti al 31.12.2014 .....	n. 350
N) Percentuale di definizione sul totale .....	44,70%
O) Percentuale di definizione sulle istanze sopravvenute .....	119,40%
P) Tempi di definizione di una pratica .....	a. 1, m. 5 e gg. 5
Q) Attività istruttoria risultante dal protocollo .....	n. 2028



GARANTE DEL CONTRIBUENTE  
PER LA PUGLIA  
Dott. Salvatore Tarascio