



GARANTE DEL CONTRIBUENTE  
PER LA PUGLIA

Bari, 12 febbraio 2019

All'On.le Presidente del Senato della Repubblica  
Palazzo Madama  
Piazza Madama  
00186 ROMA

All'On.le Presidente della Camera dei Deputati  
Via della Missione, 10  
00186 ROMA

All'On.le Presidente del Consiglio dei Ministri  
Palazzo Chigi  
Piazza Colonna, 370  
00186 ROMA

e, p.c. All'On.le Ministro dell'Economia e delle Finanze  
Via XX Settembre  
00187 ROMA

Prot. n. 139/ 2019  
All. 1 (uno)

**Oggetto: *Trasmissione della relazione annuale per l'anno 2018.***

Per dovere di Ufficio, previsto dall'art. 13-bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del Contribuente), trasmetto la relazione relativa all'anno 2018.

Con osservanza.



Il Garante del Contribuente  
Dott. Salvatore Paracampo  
(Presidente On. Agg. della Corte di Cassazione)





GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA PUGLIA

Prot. n. 138/19 del 12/02/2019

**RELAZIONE ANNUALE – Anno 2018**  
(ai sensi dell'art. 13-bis Legge n. 212/2000)





## PARTE PRIMA

### CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE – CRITICITA' STATUTARIE

#### Premessa

Con la presente relazione devo prendere necessariamente atto che quasi nessuno dei problemi di varia natura (sostanziali, processuali ed istituzionali) da me prospettati negli anni precedenti per la tutela del contribuente e per la modifica delle istituzioni tributarie che lo coinvolgono, è stato affrontato e risolto.

La condizione del contribuente onesto è peggiorata, mentre quella dell'evasore è stata premiata.

Ritengo quindi opportuno ricordare alcuni precedenti problemi prospettati, nella speranza che il cosiddetto "Governo del cambiamento" abbia il "coraggio" di esaminarli e di risolverli, tenendo conto che molti di essi prevedono riforme normative a costo "zero".

- 1) Uno dei problemi che il MEF deve affrontare pregiudizialmente, è quello che concerne il rapporto tra l'istituto del Garante del Contribuente e quello del Difensore Civico Regionale.

Quasi tutte le Regioni hanno istituito questo nuovo Organo, facendo riferimento all'art. 16 della Legge "Bassanini".

Questa norma attribuisce al Difensore Civico Regionale (fino a che non venga istituito il Difensore Civico Nazionale) poteri che gli vengono conferiti dagli ordinamenti di ciascuna Regione, anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle attinenti alle materie della difesa, sicurezza pubblica e giustizia.

In altre parole, il Difensore Civico Regionale interferisce anche nelle funzioni del Garante del Contribuente.

Infatti, se quest'ultimo Organo (ovviamente nell'ottica della tutela del contribuente) si occupa dei problemi fiscali dei Comuni e degli altri Enti impositori (es. i Consorzi di Bonifica) aventi sede nel territorio della regione, è evidente che possono sorgere in concreto diverse conflittualità tra le due Istituzioni.

È quindi urgente un intervento normativo a livello nazionale. Riforma a costo zero.

2) Il MEF è responsabile per non aver istituito le Commissioni Tributarie nelle nuove Province di: Barletta-Andria-Trani; Carbonia; Iglesias; Fermo; Medio Campedano; Monza-Brianza; Ogliastra e Tempio Pausania.

Il MEF non ha correttamente applicato l'art. 1, comma 1, del D.Leg.vo 545/92, il quale non concede al Ministero alcuna facoltà discrezionale, ma prevede solo l'obbligatorietà di tale Istituzione, come risulta chiaro dallo stesso tenore della norma citata, la quale recita: "Gli Organi di Giurisdizione in materia tributaria previsti dal DPR 26.10.1972, n. 636, sono riordinati in Commissioni Tributarie Provinciali aventi sede nel capoluogo di ogni Provincia ...". Nessun Ministro o Sottosegretario o Dirigente del MEF ha fatto conoscere ai contribuenti interessati le ragioni di tale grave omissione.

Va però preso atto che ormai un tale problema va risolto necessariamente in un prossimo futuro, con la riforma totale degli Organi della Giurisdizione Tributaria.

Questa esigenza di riforma è stata avvertita da più parti nella precedente legislatura, nel corso della quale vennero presentate tre proposte di legge: la prima avente n. 1593 della Senatrice Gambaro; la seconda avente n. 3734 dei Senatori Ermiti ed Altri; la terza è quella presentata dal Senatore Palese.

Lo scioglimento delle Camere ha fatto ovviamente decadere tali proposte, però ciò non significa che il problema debba rimanere nei cassetti, tenendo conto che i due terzi delle cause pendenti in Cassazione (40.000 su 60.000 circa) hanno natura tributaria e coinvolgono soprattutto interessi erariali per diversi miliardi di euro.

Va aggiunto che, in un passato recente, il Primo Presidente della Corte di Cassazione ha formulato l'invito a ripensare "all'intero sistema della Giustizia Tributaria" come giurisdizione speciale ed a chiedersi se, nel perverso intreccio tra il problema delle fonti normative e le variegate letture giurisprudenziali, non sia preferibile tornare alla Giurisdizione Ordinaria ed istituire presso i Tribunali e le Corti di Appello, Sezioni specializzate in materia di tributi".

Va dato atto che la nuova maggioranza politica ha già fatto un sollecito intervento in tal senso. Infatti, per quello che si è appreso dalla stampa, è stato depositato alla Camera dei Deputati, dal Gruppo della Lega (primi firmatari gli onorevoli Giulio Centemero ed Alberto Gusmeroli) un progetto di riforma degli Organi della Giustizia Tributaria.

Un tale progetto non è completo ma rappresenta un buon inizio che certamente avrà una successiva sollecita integrazione nel preminente interesse dello Stato, degli altri enti impositori e dei contribuenti tutti.

3) Sintesi dei gravi deficit strutturali e normativi de jure condito, relativi al Garante del Contribuente.

A) L'abolizione della collegialità è stata un grave errore, perché ha inciso in modo significativo sulla efficienza e la produttività, tenuto conto anche del fatto che nel giro di alcuni anni i contribuenti hanno preso coscienza dell'esistenza di un Organo di garanzia e quindi gli esposti ed i reclami sono aumentati a dismisura.

Tutto ciò cade sulle spalle dell'Organo monocratico, il quale deve essere onnisciente e disponibile a tempo pieno.

B) Le norme attuali non prevedono, per esempio:

a. Il conflitto di interessi dello stesso Garante per cui questi, i suoi familiari e parenti stretti (che pure sono contribuenti), non possono avvalersi delle facoltà loro conferite dalla legge n. 212/2000.

b. La sostituzione automatica del Garante, anche se provvisoria, in caso di una sua assenza o impedimento legittimo (si è verificato il caso del Garante del Contribuente per la Basilicata e che non è stato ancora risolto).

c. Non è prevista la fornitura di riviste e libri specializzati.

Vi deve provvedere personalmente a proprie spese lo stesso Garante ed a tale danno si unisce anche la beffa di non poter nemmeno usufruire né di deduzione e né di detrazione fiscale, subendo pure la discriminazione rispetto al Garante che abbia la partita IVA.

d. Per una strana omissione di coloro che scrissero il Decreto Leg.vo n. 546/1992 sul contenzioso tributario, un Magistrato (al di fuori dell'ipotesi generale prevista dall'art. 12, comma 5, di tale Decreto) non essendo iscritto in un Albo, non può rivolgersi personalmente al Giudice Tributario né, ovviamente, costituirsi in giudizio per una controversia personale, ma deve rivolgersi ad un COMMERCIALISTA abilitato.

Tuttavia, paradosso solamente italiano, un Magistrato può presiedere tutti gli Organi di Giurisdizione Tributaria ed essere anche nominato Garante del Contribuente.

Bella "*deminutio capitis*" per i Magistrati e anche per me, che ho presieduto per oltre 40 anni vari Organi di Giustizia Tributaria.

Ma al peggio, si dice, non c'è limite.

Un avvocato impreparato ha "impugnato" davanti alla C.T.P. di Bari un mio provvedimento di archiviazione, da me emesso su di un esposto presentato per un suo cliente.

In tale circostanza, non essendo legittimato a costituirmi in giudizio, ho dovuto nominare a mie spese un avvocato tributarista, perché anche l'Avvocatura dello Stato mi ha rifiutato il patrocinio, riservato (come è stato scritto) solo ai Garanti Nazionali (che peraltro non avevano neanche subito la spending review).

- 4) Sussistono serie difficoltà di coordinamento tra l'attività degli uffici che curano il contenzioso, con quelli dello stesso Ente impositore che curano la fase della riscossione e della trasmissione dei ruoli all'Agente per la riscossione.

In effetti, sovente, le sospensioni della esecuzione disposte dal Giudice Tributario in merito all'atto impugnato, vengono comunicate con ritardo all'Agente per la riscossione il quale, in presenza di tale omissione, continua nell'azione di riscossione il che, ovviamente, danneggia il contribuente.

Un maggior controllo da parte dei Capi degli Uffici e degli Organi gerarchici superiori, potrebbe risolvere tale situazione, che peraltro è idonea a determinare forme di responsabilità civile della stessa Amministrazione Finanziaria.

- 5) Disfunzioni e ritardi sono stati rilevati in materia di accesso agli atti, previsto dall'art. 26, della Legge n. 241/1990 e succ. mod., rivolti soprattutto all'Agenzia delle Entrate per la Riscossione. Gli uffici interessati o non rispondono, oppure lo fanno con forte ritardo e talvolta anche con riferimenti non pertinenti, oppure comunicano di aver depositato gli atti in sede giurisdizionale.

La posizione assunta da tali uffici è, a mio parere, illegittima, perché:

- a) L'esclusione dall'accesso agli atti tributari è limitata alla fase istruttoria e non vale quando l'atto tributario definitivo è stato adottato (vi è copiosa giurisprudenza consolidata in proposito).
- b) Il silenzio mantenuto sulla richiesta di accesso per oltre trenta giorni è impugnabile al T.A.R. competente in via giurisdizionale oppure, in relazione agli atti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, al Difensore Civico competente, se costituito, per un riesame della

decisione negativa, ma questa ulteriore tutela non esclude quella davanti al Garante del Contribuente.

Tale fase processuale può essere foriera di responsabilità civile per l'A.F.

- c) Il deposito degli atti, nel fascicolo del processo tributario eventualmente instaurato, non è equipollente e sostitutivo, data la diversità delle due procedure e, comunque, va considerato che il contribuente ha un interesse difensivo a conoscere gli atti prima di instaurare un giudizio.

- 6) Altro problema critico è quello che concerne il ritardo consistente nell'erogazione dei rimborsi.

I contribuenti sono "arrabbiati", perché nessun ufficio fiscale rispetta i termini normativi per il rimborso. In effetti la maggior parte di essi viene eseguita in sede centralizzata e secondo tempi che è impossibile conoscere. Gli inviti che il Garante ha il potere di rivolgere agli uffici, a norma dell'art. 13, comma 10, dello Statuto del Contribuente (L. n. 212/2000) costituiscono "vox clamantis in deserto".

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

Alla faccia della politica della "COMPLIANCE".

Va peraltro aggiunto che i tempi effettivi dei rimborsi non si sono accorciati, nonostante l'introduzione della sanzione di un indennizzo di 30 euro al 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 è applicata di ufficio a carico del responsabile del procedimento, ma solo a seguito di un separato procedimento da instaurare a cura ed a spese del contribuente, davanti ad altra Autorità Amministrativa.

È ragionevole supporre che, se tutti gli aventi diritto a rimborsi utilizzassero tale sistema, gli effetti sarebbero catastrofici, almeno indirettamente, per lo stesso Stato.

## PARTE SECONDA

### *Fatti e problemi ordinamentali che alterano il rapporto tra Fisco e Contribuente*

- 1) Alla fine di ogni anno tutti i cittadini ed in particolare i contribuenti, sperano che il nuovo anno sia foriero di qualche buona notizia e che in concreto apporti una maggiore calma nella frenesia normativa in campo fiscale ed un più sereno e rispettoso rapporto tra FISCO e CONTRIBUENTE.

La realtà invece ha stracciato, come sempre, i modesti sogni del contribuente per cui, anche nell'anno 2018, la realtà ha vinto.

In tale contesto, anziché garantire una maggiore certezza del diritto, una maggiore tutela dell'affidamento e una produzione legislativa ordinata e coerente con il sistema, rispettosa anche dello Statuto del Contribuente, si è avuta una maggiore incertezza e disordine nella produzione normativa, facendo sì che queste situazioni hanno prodotto un effetto dirompente nella programmazione delle imprese e disorientamento, con inevitabile possibile aumento del contenzioso con gli Enti impositori.

- 2) Com'è noto, la legge n. 212/2000 non conferisce al Garante del Contribuente poteri ordinatori e/o sanzionatori. Quasi tutti i precetti (salvo quello di cui all'art. 6, comma 5, dello Statuto) sono senza sanzione, per cui i suoi provvedimenti costituiscono spesso la solita "*vox clamantis in deserto*".

Le norme contenute nello Statuto sono, infatti, piene di belle parole e vengono utilizzate solo per compiere opera di "PERSUASIONE", ma con quale risultato?

Ha quindi ragione il Prof. Fantozzi quando scrive che lo Statuto non tutela affatto il contribuente.

Il sostanza, se il legislatore continuerà a modificare (come ha sempre fatto) le norme dello Statuto e non provvederà a migliorarlo, allora sarebbe opportuno la sua abrogazione.

L'Amministrazione Finanziaria, che non ha mai "gradito" la funzione del Garante, sarà contenta e "ringrazierà per il dono ricevuto".

### 3) SULLA PRESCRIZIONE

Un problema molto sentito dai contribuenti è quello relativo alla prescrizione dei tributi, che estingue il diritto dell'ente impositore ed anche del suo agente per la riscossione ad esigerne il pagamento

Ciò si verifica per diverse ragioni ma penso, soprattutto:

- a) per l'enormità dei carichi d'imposta affidati in passato ad Equitalia non solo dal M.E.F. ma anche da altri enti impositori;
- b) per un' insufficiente organizzazione degli uffici della riscossione.

I danni generati da tale situazione sono stati evidenziati da tutta la stampa specializzata, ma nessun politico si è mosso per fare qualche intervento a favore dello Stato.

L'emorragia del denaro pubblico continua. Purtroppo, il contesto attuale comporta totale dedizione di tutti i politici alla "captatio benevolentiae" dei cittadini per l'arrivo della prossima importante scadenza elettorale.

Una Commissione parlamentare d'inchiesta su tale grave problema sarebbe doverosa, quanto meno per verificarne le cause e provvedere con urgenza ai rimedi.

Sul piano strettamente giuridico è emerso però un contenzioso enorme, che concerne il danno erariale da una parte ed i diritti del contribuente dall'altra.

**3/1)** Equitalia ed ora l'Agenzia delle Entrate-Riscossione, ritengono che l'eccezione di prescrizione sia proponibile solo dinanzi al giudice tributario e non anche nella procedura precontenziosa davanti al Garante del Contribuente.

L'emissione di un atto impositivo ( es. una cartella di pagamento ), con il quale si richiede il pagamento di un tributo prescritto, non è obiettivamente un atto conforme alla legge, perché si chiede il pagamento di un tributo che il contribuente ha il diritto di non pagare.

Tale atto, a mio avviso, può essere rimosso in vari modi:

- A) Con regolare ricorso alla C.T.P. competente per territorio, contenente la specifica eccezione ai fini di cui all'art. 2938 C.C.;
- B) con esposto diretto all'ente impositore o all'Agenzia per la riscossione, chiedendo l'annullamento in autotutela dell'atto palesemente illegittimo (salvo, si intende, la presenza di atti interruttivi);

C) esposto diretto al Garante perché, constatata la violazione di legge, "attivi" ai sensi dell'art. 13 comma sesto della legge 212/2000 la procedura di autotutela per l'annullamento dell'atto impositivo e di quelli da esso derivanti.

A tal riguardo, ritengo che l'art. 2938 C.C. si riferisce ovviamente all'ipotesi in cui la questione sia sfociata in un giudizio ordinario o tributario, ma non esclude che l'eccezione possa essere sollevata anche davanti al Garante, il quale esercita il controllo di legittimità degli atti impositivi ed ha anche il dovere di segnalare il fatto, in caso di rifiuto di esercitare l'autotutela da parte dell'Ente, alla D.R.E della Regione in cui opera.

Vi è da aggiungere inoltre che essendo una procedura di riscossione per un tributo prescritto, un atto obiettivamente illegittimo, in base all'art.2 comma secondo del D.M. 11.2.1997 n. 37 (Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'A.F.) tale potere deve essere esercitato anche in assenza di istanza dell'interessato o dell'invito del Garante.

Riconosciuta pertanto l'applicabilità nel settore tributario delle norme civilistiche dettate in materia di prescrizione e, considerato che la fase generalmente interessata è quella che decorre dopo l'iscrizione a ruolo e quindi dopo la notifica della cartella o dell'invito bonario, il problema *de quo* concerne quasi sempre l'Agente per la riscossione e non l'Ente impositore, nei cui confronti potranno aversi solo effetti indiretti.

Orbene, se questa è la situazione ordinamentale, deriva che l'eccezione di prescrizione, se relativa alla fase della riscossione, va proposta all'Agenzia per la Riscossione che ha emanato l'atto e che è tenuta ad annullarlo in autotutela, con salvezza dell'eventuale risarcimento del danno che il contribuente può richiedere ai sensi dell'art. 59 del D.P.R. 1973 n. 602.

Se il Concessionario non provvede e costringe il contribuente ad instaurare un giudizio tributario per sottoporre all'esame del Giudice l'eccezione di prescrizione, le conseguenze possono essere serie per costui: perché, avendo dato causa alla prescrizione e comunque iniziato una riscossione per un tributo prescritto, il Giudice tributario, dopo aver dichiarato l'estinzione del diritto alla riscossione per intervenuta prescrizione, deve condannarlo al pagamento delle spese processuali (che in molti casi superano di gran lunga l'importo del tributo ed accessori), ma, su richiesta del contribuente, anche al risarcimento del danno per RESPONSABILITÀ PROCESSUALE AGGRAVATA, ai sensi dell'art. 96 del C.P.C (ormai riconosciuto applicabile al giudizio

tributario per consolidata giurisprudenza), per aver resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, ben sapendo della intervenuta prescrizione del diritto di procedere.

Naturalmente in sede giudiziale la parte pubblica provvede subito al ritiro dell'atto lesivo ove non vi siano stati atti interruttivi della prescrizione, ma, una volta instaurato il giudizio con la notifica del ricorso, il Giudice, su richiesta del contribuente, deve sempre agire nel modo suddetto.

Una tale condotta dell'Agente per la riscossione è poi pacificamente rilevante per fondare, a carico del responsabile del procedimento e del suo Capo Ufficio, una condanna per danno erariale, di competenza della Corte dei Conti, che dovrebbe essere informata obbligatoriamente dallo stesso Giudice procedente o in qualche caso anche dal Garante.

A prescindere da tale situazione si potrebbe, a mio avviso, prospettare anche un'ipotesi di responsabilità penale ex art. 323 C.P., perché l'Agente che agisce in tal modo e non provvede ad accogliere l'eccezione di prescrizione sollevata dal contribuente, viola consapevolmente la legge che non consente di procedere alla riscossione in difetto di un titolo giuridico idoneo, ed in tal modo arreca danno al contribuente.

Ed allora, alla luce di queste argomentazioni, si può concludere che la posizione assunta dalla ex Equitalia e da alcuni uffici dell'Agenzia delle Entrate è veramente un suicidio perché, se il contribuente agisce, il danno si verifica solo per l'Erario e per l' Agente.

Purtroppo è amaro constatare che l'Ente pubblico "persevera" nel negare al contribuente l'annullamento in autotutela (chiesto direttamente o tramite il Garante) dell'atto impositivo per intervenuta prescrizione, perché sa bene che spesso, vertendosi in tema di riscossione di piccole somme, il contribuente rifugge dalla GIUSTIZIA per non sopportare ulteriori spese derivanti dall'instaurazione di un giudizio.

Ma il M.E.F., consapevole della grave situazione connessa alla prescrizione di molti tributi già affidati per la riscossione ad Equitalia, ha fatto ricorso ad "un'esca" concretizzatasi prima con il D.L. n. 148 del 16.10.2017 e, poi, con il D.L. n. 119 del 2018, conv. nella Legge n. 136/2018, che consentono la definizione agevolata di tutti i carichi tributari affidati agli Agenti per la riscossione tra l'1.01. 2000 ed il 31.12.2017.

In tal modo, nel gruppo delle cartelle entrano anche quelle che contengono tributi prescritti, ed il contribuente non può fare alcun distinguo nel merito e deve decidere a "scatola chiusa".

Per quale ragione Equitalia non ha riscosso i crediti tributari che poi si sono prescritti?

Per inefficienza organizzativa o per quale altra ragione?

4) SULL'AUTOTUTELA

Dopo la sentenza n. 181/2017 della Corte Costituzionale, emergono forti problemi che investono in modo particolare anche la funzione del Garante del Contribuente.

La Corte ha scritto *“che non esiste un dovere dell'amministrazione di pronunciarsi sulla istanza di autotutela e, mancando un tale dovere, il silenzio su di esso non equivale ad inadempimento né d'altro canto il silenzio stesso può essere considerato una norma che così giuridicamente lo qualifichi, con la conseguenza che il silenzio dell'Amministrazione non è tutelabile davanti ad alcun giudice”*.

Ora si deve prendere atto di tale giudizio, ma l'Amministrazione Finanziaria non può a mio avviso trincerarsi dietro di esso e mantenere la stessa posizione perché, nel nostro ordinamento tributario, vi sono altre norme, precedenti o successive, ancora vigenti non toccate dal citato giudizio e che disciplinano in modo diverso – almeno in parte – l'autotutela.

A tal riguardo è sufficiente considerare:

- A) che in generale l'art. 10 dello Statuto del contribuente (L.212/2000), impone che i rapporti tra contribuente ed Amministrazione Finanziaria siano informati al principio della collaborazione e della buona fede (è principio che, all'evidenza, non si concilia con la pretesa facoltà di “infischiarne” delle istanze di autotutela);
- B) che, in particolare, l'art. 7, comma 2, dello stesso Statuto, prevede in modo specifico che gli atti dell'Amministrazione Finanziaria e dei Concessionari della riscossione devono tassativamente indicare *“l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela”*;
- C) che l'art. 13 dello stesso Statuto, prevede che il Garante possa ATTIVARE l'autotutela; il che significa che si instaura un rapporto particolare nell'ambito del quale l'Amministrazione Finanziaria deve pur prendere una decisione da comunicare al Garante;
- D) che è ancora vigente e valido il D.M. dell'11.2.1997, n. 37, già citato, che reca norme che disciplinano l'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione Finanziaria;

E) che diversamente alcune Regioni, tra cui il Molise, hanno emesso una legislazione diversa, imponendo all'Ente impositore di rispondere obbligatoriamente entro novanta giorni dalla richiesta di autotutela.

La Corte Costituzionale prudentemente non ha escluso una diversa disciplina da attuarsi ad opera del legislatore, il che significa che l'istituto, sul piano teorico, non è incostituzionale, ma in concreto va disciplinato meglio per evitare possibili abusi ai danni del contribuente.

In conclusione, cosa succederà ora?

Dubito che l'Amministrazione Finanziaria si faccia forte di tale sentenza per inasprire la sua posizione.

Se agisse in tal modo calpesterebbe tutte le norme vigenti sopra richiamate ed in concreto renderebbe inutile anche l'attività del Garante e la sua ragion di essere.

In ogni caso per tali violazioni di legge potrebbe innestarsi un gravoso contenzioso, da cui la stessa Amministrazione Finanziaria uscirebbe certamente con le ossa rotte.

#### 5) L'ISTITUTO DELLA MEDIAZIONE

Altro problema importante da affrontare è quello che concerne l'istituto della MEDIAZIONE previsto dall'art. 17 bis del Dec. Leg.vo 546/92, ed introdotto con il Decreto n. 98/2011.

In breve la disciplina di tale istituto rappresenta, come ha esattamente scritto il prof. E. De Mita, "un'aberratio normativa" "un monstrum giuridico", in cui non è riconoscibile alcun elemento coerente con il modello di diritto comune disciplinato dal Dec. Leg.vo 28/2010, attuazione a sua volta della Direttiva Europea n. 2008/52/CE del 21.05.2008.

In sostanza, far assumere la figura di mediatore ad una delle parti in causa, è l'istituto stesso della mediazione comunitaria che lo vieta.

Ma prescindere da tale censura di base, ve ne sono altre che si rinvergono nell'istituto così come modificato con l'art. 9 del Dec. Leg.vo del 24.9.2015, n. 156.

Con tale norma si è estesa l'applicabilità dell'istituto anche agli atti emessi dalle Regioni, dagli Enti locali e da tutti gli enti impositori (Agenzia delle Entrate, del Demanio, dei Monopoli Regioni, Province, Comuni, Concessionari della riscossione, Inail, Inps, Consorzi di Bonifica, Camere di Commercio, Cancellerie e segreterie giudiziarie in relazione all'accertamento ed alla riscossione del contributo unificato).

Tale estensione soggettiva sarà però difficilmente applicabile per intero perché la norma dice testualmente: "Per gli altri enti impositori la disposizione di cui al comma precedente (cioè

quella che devolve la decisione sul reclamo ad un' unità operativa interna, diversa da quella che ha emesso l'atto oggetto del reclamo) si applica compatibilmente con la propria struttura amministrativa".

In sostanza, poiché l'esame e la valutazione del reclamo e della proposta di mediazione devono avvenire ad opera di un'apposita struttura interna diversa ed autonoma da quella che ha curato l'istruttoria dell'atto impugnato, sorge il problema di istituire in concreto una tale struttura nei piccoli Comuni o negli Enti impositori che hanno un organico amministrativo molto limitato.

Ed allora, considerando che soprattutto a livello locale vi sono diverse migliaia di Comuni con un numero di abitanti tra i 1000 ed i 2000, con un organico di pochissime unità amministrative e che in ogni caso è garantito ad ogni contribuente il diritto di difendersi e quindi il dovere di proporre il reclamo-mediazione (pena l'improcedibilità della domanda a norma dell'art. 17 bis), sorge spontanea la domanda: come bisogna procedere per accertare preventivamente la predetta compatibilità? Chi dovrà attivarsi: il contribuente oppure l'ente interessato?

Si potrebbe proporre allora per i piccoli Comuni la via del Consorzio di Servizi, previsto dal Dec. Leg.vo n. 267 del 18.8.2000 (T.U. Leggi sull' Ordinamento degli Enti Locali ).

Vero è che si è legiferato con evidente superficialità e si è creato in concreto un vuoto normativo suscettibile di arrecare solo danno al contribuente ed intralcio al processo.

Va dato atto che il Governo si è reso conto di tale situazione e ha subito indetto una conferenza Stato-Ragioni che, nella riunione del giorno 11.02.2016, ha espresso il seguente parere: *"Per gli enti territoriali le disposizioni di cui all'art. 9, comma 1° lett. e), del Dec. Leg.vo n. 156/2015, entreranno in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2017"*.

Purtroppo tale parere – che prevedeva peraltro l'emanazione di altri provvedimenti – non è stato mai tradotto in norma giuridica e quindi il suddetto vuoto normativo rischia di determinare gravi danni ai cittadini e disfunzioni nella giustizia tributaria, con evidente ipotesi di responsabilità a carico dello Stato.

#### 6) SUI RITARDI DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA IN PUGLIA E SUI CONSEGUENTI DANNI PER I FISCO ED IL CONTRIBUENTE.

Un problema annoso, ripetutamente da me denunciato e che esiste nella regione Puglia, è quello della distribuzione territoriale dei Giudici della C.T.R. tra la Sede Centrale e le Sezioni Staccate di Foggia, Lecce e Taranto.

Nell'anno 2007, allorquando presiedevo la C.T.R. della Puglia, mi resi conto che i flussi processuali nelle suddette Sezioni Staccate erano di gran lunga superiori a quelli esistenti nella Sede Centrale, dove operavano dodici Sezioni complete. Mi resi conto che, nonostante la buona volontà e produttività dei Giudici, i tempi di definizione dei processi in tali Sezioni erano abbastanza lunghi (dai tre ai quattro anni).

Sulla base dei dati statistici, proposi l'aumento del numero delle Sezioni sia a Lecce che a Taranto, scorporandole dalla Sede Centrale.

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria ed il MEF approvarono la mia proposta e, in effetti, venne redatto un Decreto di aumento che però (a quanto riferitomi) non venne registrato dalla Corte dei Conti.

Poi intervenne un silenzio "assordante" per cui, al cospetto di un permanente verificarsi di un danno erariale, feci una circostanziata denuncia alla Procura Nazionale della Corte dei Conti. Tale danno è facilmente verificabile nel fatto che, se il Giudice dopo tanti anni dà ragione al contribuente, l'Amministrazione Finanziaria dovrà restituirgli l'importo per i tributi pagati in via provvisoria oltre agli interessi come per legge. Se poi si considera che la percentuale delle sentenze a favore del contribuente emesse dalla C.T.R. in un anno raggiunge il 66,53% (come risulta dalla relazione 2018 letta dal Presidente della C.T.R.), l'erario dello Stato subirebbe un salasso enorme.

Successivamente, perdurando il silenzio censurabile degli Organi suddetti e ritenendo che la patologia esposta sia dannosa anche per il contribuente, ho continuato tale battaglia come Garante, ma questa volta ho trovato dei muri di piombo (si pensi che nell'ultimo anno i tempi di definizione a Foggia a Lecce ed a Taranto sono aumentati rispettivamente: a Foggia da 1 anno, 20 mesi e 27 giorni, a due anni e 9 mesi; a Lecce da 4 anni 2 mesi e 14 giorni, a 5 anni; a Taranto da 4 anni, 11 mesi e 11 giorni, a 5 anni, nove mesi e 3 giorni).

Il MEF stranamente si è rimesso ad una decisione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, dimenticando che l'aumento delle Sezioni nelle sedi staccate spetta per legge al MEF (art. 1, commi 4 e 5, D.Leg.vo 31.12.1992, n. 545 e D.M. 06.06.2000).

Il citato Consiglio ha infatti cambiato il precedente parere e, dimentico di tale normativa, ha adottato una risoluzione (n. 9 dell'1.02.2015) con la quale stabilisce che compete al Presidente della C.T.R. provvedere alla citata emergenza con un'applicazione turnaria di Giudici da Bari a Lecce, a Taranto ed a Foggia, oppure assegnando alla Sede Centrale parte del contenzioso instaurato presso le suddette Sezioni.

Il Presidente attuale della C.T.R., come risulta dalla "Gazzetta del Mezzogiorno", ha seguito allora la seconda alternativa ed ha disposto che parte del contenzioso pendente presso le suddette Sezioni Staccate, venga trasferito nella Sede Centrale.

In tal modo la funzione che le Sezioni Staccate dovevano soddisfare è stata abolita: si pensi che espressamente l'art. 3, D.M. 6.06.200 – emesso in attuazione della legge istitutiva delle Sezioni Staccate – dice: "dette Sezioni operano nell'ambito territoriale e con il numero delle Sezioni a fianco di ciascuna indicate.

Tale intervento normativo costituisce attuazione del principio fissato dalla Corte Costituzionale nella Sentenza n. 44/2016 dove è scritto: "Il precetto costituzionale dell'art. 24 non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento delle attività processuali".

Mi risulta che professionisti interessati intendono ricorrere al T.A.R. per violazione di legge e far presentare alcune interrogazioni in merito a tale importante problema.

Per non dilungarmi sulle critiche, voglio solamente far presente che il parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria (peraltro non richiesto dalla legge), è basato su di un principio di applicazione analogica ricavato dalle norme (art. 48 *quinquies*, D.Leg.vo 19.02.1998, n. 51) relative alle Sezioni Staccate nella Giurisdizione ordinaria che sono state ora soppresse con il D. Leg.vo 7.09.2012, n. 155.

## 7) CONFLITTO DI INTERESSI

Un grave problema, sorto per la prima volta davanti ad un Garante, è quello che concerne il conflitto di interessi dell'impiegato e/o del dirigente dell'Ente impositore o della riscossione.

Tale problema è stato sottoposto alla mia valutazione istituzionale ed è stato risolto e deciso con la risoluzione n. 696/2018 del 26 giugno 2018 (allegata alla presente relazione).

I dati normativi di base sono i seguenti:

1. l'art. 6 *bis*, della Legge n. 241/1990 e succ. mod., il quale recita: "*Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*";

2. l'art. 7 del D.P.R. 16.04.2013, n. 62 (Regolamento recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici);
3. l'art. 7 dello specifico Codice di comportamento emesso il 16.07.2015 dalla Dott.ssa Rossella Orlandi, allora Direttrice dell'Agenzia delle Entrate.

Orbene, l'impiegato che si trova in una situazione di conflitto di interessi deve fare una dichiarazione di astensione al Capo Ufficio o al Capo dell'Ufficio gerarchico Superiore e si deve astenere dall'adozione di decisioni o attività che possano coinvolgere interessi propri, i quali possono essere "di qualsiasi natura" e quindi anche non patrimoniale (es. ritorsione o vendetta).

L'omissione di tale dichiarazione, fa sorgere una responsabilità disciplinare per un atto contrario ai propri doveri di ufficio e con salvezza di altre eventuali responsabilità civile, penale e contabile (art. 16 del D.P.R. n. 62/2013).

Al di fuori di questa conseguenza non è stata prevista, nella normativa, una specifica conseguenza sul piano sostanziale e processuale in ordine alla validità degli atti giuridici compiuti in violazione dell'obbligo di astensione.

Questo vuoto è stato da me colmato facendo ricorso, per analogia, alle norme del procedimento amministrativo previste dalla Legge n. 241/1990 e succ. modif. Quindi applicando l'art. 21 *octies* di detta legge ("*E' annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge*"), ho chiesto al Direttore della Direzione Regionale delle Entrate della Puglia l'annullamento di ufficio (ex art. 13, comma sesto, Legge n. 212/2000) dell'avviso di accertamento notificato al contribuente, il quale aveva sporto in precedenza varie denunce e querele contro alcuni impiegati ed il Capo Ufficio dell'Agenzia delle Entrate.

Per esigenze di trasparenza e verità, faccio presente che il Direttore della D.R.E. ha formalmente comunicato che non intende accettare l'invito notificatogli.

Ciò non toglie che il problema sussiste e che, in ogni caso, è necessario un intervento normativo, anche secondario, che risolva il problema da me affrontato e dia garanzia di certezza dei rapporti giuridici sia sul piano interno che esterno.

## 8) SULLA LOTTA ALL'EVASIONE

La tutela del contribuente onesto si attua anche attraverso una strenua lotta alla evasione, il che purtroppo non avviene con incisiva priorità. I nostri politici hanno manifestato nella formulazione delle leggi anche una certa arroganza, perciò hanno effettuato anche la

copertura di determinate spese con generico riferimento alle eventuali entrate derivanti dalla lotta all'evasione (secondo un recente rapporto dell'Ufficio Valutazione ed Impatto del SENATO, l'evasione avrebbe raggiunto nel 2017 i 132 miliardi).

Purtroppo, anche la quasi totalità degli evasori fiscali vota e quindi i nostri politici ritengono che lottare per avere consensi idonei alla conquista di una poltrona significa, come affermano, battersi per risolvere i problemi "del paese".

In sostanza, come ha detto il Prof. Lupi – docente presso l'Università di Torvergata a Roma – in un'intervista al quotidiano Repubblica del 15.1.2018: *"I partiti per opportunismo elettorale non fanno la lotta a chi froda o evade, perché questa lotta non porta voti ma li fa perdere"*.

Va detto che in passato, con la legge n° 148 del 14.9.2011, art.2 comma 36-*vicies-semel*, il Governo aveva abbassato le soglie di punibilità per i reati di cui agli artt. 2-3-4-5-10bis e 10ter del Dec. Leg.vo 74/2000, per colpire una fascia maggiore di evasori ora, invece, in omaggio al programma di lotta all'evasione, queste soglie di punibilità sono state elevate con il Dec. Leg.vo n. 158 del 24.9.2015, e così l'evasore è stato premiato ed il contribuente onesto è stato nuovamente maltrattato.

Tutti i politici sono certamente convinti che, in base al patto sociale enunciato nella Costituzione della Repubblica Italiana, pagare le imposte sia un dovere per "tutti".

Un tale sentire è universalmente condiviso da tutta la popolazione onesta e, naturalmente, i politici non possono fare a meno di propagandare nei loro programmi una lotta continua contro gli evasori.

L'esperienza tributaria in generale e in particolare quella in Italia, hanno però dimostrato che tale propaganda è una densa colonna di fumo che non dà particolari risultati positivi.

La storia della nostra Repubblica dimostra con evidenza l'aspetto ipocrita di tale condotta perché, mentre da un lato si parla di lotta all'evasione, dall'altro si applica agli evasori il principio del *"volemose bene"* e si attua la cosiddetta *"pace fiscale"* approvando condoni fiscali in serie.

È stato opportunamente scritto: *"L'Italia è un paese di tradizione cattolica e come tale è particolarmente predisposta al perdono. Intendiamoci, di per sé stiamo parlando di una nobile virtù ma, se il perdono è sganciato dall'effettivo pentimento, ci possono essere effetti devastanti"* (P. Davigo).

Naturalmente, per raggiungere tale obiettivo, i nostri legislatori "del cambiamento", ricalcando invece le orme del passato, hanno fatto ricorso al solito sistema "condonistico" ed in sostanza

al consueto traffico delle indulgenze che, per la sua potenzialità, ha avuto estensione in vari settori della vita pubblica ed in particolare in quello edilizio (vedasi il condono edilizio concesso nel “Decreto di Genova” sul ponte Morandi, avente l’efficacia di eliminare le varie decine di migliaia di abusi edilizi commessi nell’isola di Ischia. Una precedente analoga iniziativa, proposta peraltro dall’ex Ministro della Giustizia Nitto Palma (magistrato), non aveva avuto successo).

Il condono tributario, barattato come strumento di “pace fiscale”, è stato invece utilizzato per un duplice fine:

- a) dare un premio agli evasori e tenerseli “buoni” in vista di un futuro appoggio elettorale;
- b) “far cassa”, nel senso di recuperare denaro per altre iniziative politiche.

Si è dimenticato però che il CONDONO è per sua natura oltre che illegittimo sul piano Costituzionale (come dirò) è anche immorale ed ingiusto nei confronti dei contribuenti onesti. È “un suicidio fiscale”, come ha scritto nel 1991 il Prof. Tremonti; è “contrario alla concorrenza e dunque ai principi fondamentali dell’Unione Europea”, come scrisse il Prof. E. De Mita; è “un’ingiustizia eletta a sistema”, come scrisse il Prof. Fantozzi.

Ad ogni condono il messaggio che viene percepito è che dichiarare i propri redditi reali non è conveniente, che la possibilità di essere scoperti è ridicolarmente bassa e che, alla peggio, arriverà un condono.

Ma appare strano, e soprattutto imperdonabile, che i moderni legislatori non si siano degnati di leggere gli scritti di grandi giuristi sul tema dei condoni.

In sintesi va detto (vedasi G. Falsitta: Giustizia Tributaria e Tirannia Fiscale): “Ogni imposta è un’obbligo di riparto. Ogni legge d’imposta, racchiude necessariamente i criteri oggettivi e soggettivi per il riparto”.

È innegabile che nel modellare la legge d’imposta goda di una certa discrezionalità.

Però, una volta che la legge d’imposta abbia fissato il catalogo dei criteri e dei principi, in base ai quali si deve distribuire secondo giustizia (vale a dire secondo i dettami di cui agli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione) un determinato ammontare di spesa pubblica, nei confronti di un’altrettanta determinata platea di soggetti passivi, emerge il primo vero profilo del fenomeno, che ha più forte incidenza sulla questione di legittimità degli atti dispositivi che il legislatore, in ipotesi, si arrogasse il potere di emettere per modificare per il passato la legge.



In sostanza, una volta codificata la legge di riparto (id. est. la legge d'imposta), la stessa diventa intangibile per tutto il tempo della sua vigenza nei confronti di tutti i membri della platea contributiva, che la legge stessa ha originariamente individuato.

La legge stessa pone in essere un diritto soggettivo individuale acquisito ed intangibile di ciascun singolo partecipante al riparto, nei confronti di ciascuno degli altri condebitori alla immutabilità o all'invarianza della mappa dei criteri legali per il calcolo del debito.

In conclusione, appare abbastanza chiaro che la legislazione premiale è manifestamente illegittima sul piano costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione, nonché sul piano comunitario per violazione delle norme sulla concorrenza.

Per un ..... senso di pudore, nella legislazione premiale non si usa mai la parola CONDONO, ma quelle ambigue di "DEFINIZIONE AGEVOLATA", "PACE FISCALE", "INTEGRAZIONE DELL'IMPONIBILE", con ciò stesso manifestando la vera sostanza del fenomeno. Invero, tali parole lasciano trasparire che nella legislazione condonistica viene alterata, nel suo aspetto sostanziale, la disciplina regolare, alla quale viene rimpiazzata, sia pure per un periodo limitato e con efficacia retroattiva, una normativa più favorevole al contribuente. Forse la vera ragione della mimetizzazione sta nell'intento di aggirare il novellato disposto dell'art. 79 della Costituzione, il quale recita: "l'amnistia e l'indulto sono concessi con Legge deliberata a maggioranza di 2/3 dei componenti di ciascuna Camera in ogni articolo e nella votazione finale"

Franco Modigliani (premio Nobel per l'economia) scrisse nel 2002 che il condono è anche una manovra immorale che non solo mortifica il nostro Paese agli occhi di quei Paesi civili abituati al rispetto della legalità ma, inoltre, è foriero di futuri effetti controproducenti, perché vengono riconosciuti agli evasori tributi più bassi di quelli imposti ai contribuenti onesti. Mortifica il Paese perché mette in luce come l'Amministrazione non sia capace di far rispettare le legge dello Stato.

E, nella frenetica ansia di "creare consensi", i politici hanno emanato una serie di "condoni fiscali adescatori", alcuni dei quali coprono anche le inefficienze conclamate dell'Amministrazione Finanziaria (si pensi a tutte le imposte che la Società Equitalia non ha riscosso per vari miliardi e a quelle che sono già prescritte senza che i solerti governanti ne abbiano accertato le cause e le conclamate responsabilità).

Ma ciò non è stato sufficiente perché, quasi a colpi di scimitarra, hanno, con la legge di bilancio 2019, trattato il volontariato come una gioielleria di lusso, sopprimendo uno sconto d'imposta riconosciuto dallo Stato nel 1953 e sempre confermato dai vari Governi.

Non si è compreso che in tal modo si colpisce un settore che cerca con abnegazione di colmare tante omissioni dello stesso Stato e che regala allo Stato stesso sette miliardi e mezzo di euro all'anno (come ha scritto chiaramente il giornalista Gian Antonio Stella sul Corriere della Sera del 24.12.2018, che ha definito tale imposta come "La tassa sulla bontà").

Purtroppo non ci sono più i politici dello spessore morale e professionale dell'On.le Cesare Merzagora (Presidente del Senato della Repubblica) che, a proposito del condono del 1982, con la legge n. 516/82, scrisse sul Corriere della Sera che questa indulgenza "era stata la più brutale operazione mafiosa politica concepita dal Governo".

Gli evasori fiscali, costituiscono il più forte partito politico esistente in Italia ed il loro voto, in questo grave contesto politico-economico, è particolarmente gradito.

Costoro hanno sempre applicato il principio "NON PAGARE OGGI CIÒ CHE NON POTRAI PAGARE DOMANI".

#### PROPOSTE MODESTE E MINIMALI PER UNA SERIA LOTTA ALL'EVASIONE.

I reati di evasione fiscale hanno un rilevante contenuto di gravità, perché costituiscono una specie di "furto" in danno dello Stato e violano il patto sociale contenuto nella Costituzione.

Pertanto sarebbe doveroso ed adeguato come deterrente prevedere:

- A) il divieto di concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena (art. 163 C.P.). Il legislatore ha già "timidamente" previsto tale istituto nell'art. 12, co. 2bis, D.Leg.vo n. 74/2000 ma, preoccupato delle inevitabili perdite di consenso politico, lo ha sottoposto a due condizioni di punibilità, che molto difficilmente concorrono e quindi permettono all'evasore di farla franca;
- B) l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, per un periodo minimo di anni tre e non superiore a cinque;
- C) l'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione, per un periodo minimo di anni tre e non superiore a cinque;
- D) l'interdizione dai pubblici uffici, per un periodo minimo di anni dieci;
- E) l'interdizione perpetua dalle funzioni di rappresentanza ed assistenza tributaria, nonché di componente di commissione tributaria;
- F) pubblicazione, per estratto della sentenza, di condanna a norma dell'art. 36 C.P.;

G) il divieto di concessione di benefici penitenziari di qualsiasi natura , ivi compreso quello concernente l'affidamento in prova al servizio sociale.

Quali le conclusioni di questo sistema?

A prescindere dalle valutazioni giuridiche già esposte, ritengo che attualmente si è pervenuti lentamente anche ad una modifica surrettizia del precetto costituzionale di cui all'art. 53, che ora va letto come segue: "TUTTI, TRANNE GLI EVASORI FISCALI, SONO TENUTI A CONCORRERE ALLE SPESE PUBBLICHE IN RAGIONE DELLA LORO CAPACITÀ CONTRIBUTIVA".

Resta da ultimo l'esigenza di coordinare tale sistema con i patti lateranensi, e così si potrebbe chiedere alla Chiesa cattolica di modificare l'ultima parte del Padre Nostro, nel modo seguente: "Padre Nostro rimetti a noi i nostri debiti e noi rimetteremo quelli tributari ai fratelli evasori fiscali e così sia".

E concludo con l'auspicio che il "cambiamento" non sia una "continuità" mascherata del passato.

Bari, 12 febbraio 2019

Il Garante del Contribuente  
per la Puglia

Dott. Salvatore Paracampo

(Presidente On. Agg. della Corte di Cassazione)



*Salvatore Paracampo*

Allegati: Gestione delle Istanze;  
Prospetto statistico;  
Risoluzione n.696/2018 del 26.06.2018.

GESTIONE DELLE ISTANZE - ANNO 2018

TIPOLOGIA	PRATICHE IN CARICO NELL'ANNO			PRATICHE ISTRUITE NELL'ANNO							PRATICHE DEFINITE NELL'ANNO					PRATICHE GIACENTI ALLA FINE DELL'ANNO
	PRATICHE GIACENTI ALL'INIZIO FINE DELL'ANNO (A)	PRATICHE Pervenute nell'anno (B)	TOTALE (C=A+B)	PRATICHE ISTRUITE COME SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA' (D)	PRATICHE ISTRUITE CON RICHIESTA DI CHIARIMENTI O DI DOCUMENTAZIONE (E)	PRATICHE ISTRUITE CON ATTIVAZIONE FORMALE DI AUTOTUTELA (F)	TOTALE (G=D+E+F)	PRATICHE ARCHIVIADE DAL GARANTE (PER RINUNCIA DA PARTE DEL CONTRIBUENTE, PER INFONDATEZZA DELLA RICHIESTA O PER ALTRI MOTIVI) (H)	SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA' DEFINITE DAL GARANTE CON ESITO FAVOREVOLE AL CONTRIBUENTE (I)	PRATICHE DEFINITE IN AUTOTUTELA DALL'ENTE IMPOSITORE CON ESITO TOTALMENTE FAVOREVOLE AL CONTRIBUENTE (L)	PRATICHE DEFINITE IN AUTOTUTELA DALL'ENTE IMPOSITORE CON ESITO PARZIALMENTE FAVOREVOLE AL CONTRIBUENTE (M)	PRATICHE DEFINITE IN AUTOTUTELA DALL'ENTE IMPOSITORE CON ESITO CONTRARIO AL CONTRIBUENTE (N)	TOTALE (O=H+L+M+N)	PRATICHE GIACENTI ALLA FINE DELL'ANNO		
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi erariali	26	37	63	13	15	11	39	2			4	17	28	35		
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi locali	39	14	53	11	6	1	18	4	1	4	4	6	15	38		
Riscossione tributi erariali	37	67	104	7	54	2	63	5	1	3	3	31	48	56		
Riscossione tributi locali	35	82	117	5	60	2	67	24	1		1	15	41	76		
Rimborsi tributi erariali	14	19	33	8	6		14	3	4	3	3	5	15	18		
Rimborsi tributi locali	15	4	19	1	1		2		3	1	1	2	8	11		
Verifiche fiscali	1	3	4		3		3	1				1	2	2		
Casi di remissione in termini del contribuente	1	1	2				0					1	1	1		
Istanze/questioni varie di competenza	16	29	45	3	18		21	9	2	2	2	9	22	23		
Istanze/questioni varie non di competenza	1	7	8		1		1	4				4	8	0		
TOTALE	185	263	448	48	164	16	228	52	5	17	91	188	260			

Pareri per mancato o irregolare funzionamento degli uffici (art. 3, D.L. n. 498/1961)	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---





## PROSPETTO STATISTICO ANNO 2018

A) Controversie pendenti al 31.12.2017 .....	n. 185
B) Controversie sopravvenute nell'anno 2018 .....	n. 263
C) Totale .....	n. 448
D) Controversie definite nell'anno 2018 .....	n. 187
E) Controversie pendenti al 31.12.2018 .....	n. 261
F) Percentuale di definizione sul totale .....	41,74%
G) Percentuale di definizione sulle istanze sopravvenute .....	71,10%
H) Tempo medio di definizione .....	a. 0; m. 11; gg. 27
I) Attività istruttoria risultante dal protocollo .....	n. 1440







GARANTE DEL CONTRIBUENTE  
PER LA PUGLIA

COPIA

Prot. n. 626 /2018  
[Fasc. n. 89/2017]

Bari, 26 GIU. 2018

IL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA PUGLIA  
*ha emesso la seguente risoluzione riguardante la procedura n. 89/2017*

FATTO

Con l'esposto pervenuto in data 6 aprile 2017 il Prof. Dott. Arcangelo Marrone, residente in Bitonto (BA), lamentava di aver subito, ad opera di funzionari dell'Agenzia delle Entrate di Bari, una particolare ed illegittima attività investigativa di carattere fiscale attraverso invii di questionari irregolari o richieste illegittime di dati e documenti, nonché attraverso forme di diffamazione presso i suoi clienti;

- che tale situazione lo aveva spinto a fare, il 16.11.2015, una prima denuncia-querela contro i predetti;
- che aveva persino ricevuto, in data 29.11.2015, un avviso di accertamento (poi annullato dalla C.T.P. di Bari), il cui responsabile del procedimento era proprio uno dei funzionari denunciati.

Tanto premesso, sollecitava l'intervento del Garante perché:

- 1) attivasse la procedura di autotutela rispetto a tutti gli atti prodromici messi nei suoi confronti;
- 2) sollecitasse l'invio degli atti all'Organo disciplinare, per verificare ipotesi di responsabilità a carico dei predetti funzionari.

Allegava inoltre vari documenti.

Con nota prot. n. 24324 del 16.05.2017, il Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Puglia, comunicava che per i fatti denunciati dal Marrone era stata trasmessa una relazione al competente Ufficio Audit della stessa Direzione Regionale.

Con nota pervenuta il 30.08.2017 il Marrone sollecitava l'esercizio del potere di autotutela da parte di questo Garante.

Con ulteriore nota, depositata l'1.12.2017, denunciava inoltre di aver ricevuto, dalla stessa Agenzia delle Entrate, un avviso di accertamento n. TVF 011103105/2017 a firma della Dott.ssa Anna Elisabetta Magarelli (su delega della Dott.ssa Anna Maria Imperato, Direttrice Provinciale) e concernente i redditi IRPEF, IRAP, IVA ed accessori relativi all'anno d'imposta 2012. Precisava che anche tale avviso era da considerarsi illegittimo per invalidità derivata dagli atti prodromici viziati e per



violazione e falsa applicazione dell'art. 109, comma 5, del TUIR 917/86 e dell'art. 12 della Legge n. 212/2000.

Con nota prot. n. 19727 del 27.03.2018 (a firma della Direttrice Anna Maria Imperato), l'Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di Bari controdeduceva eccependo, con motivazione articolata, l'assoluta infondatezza dei rilievi e delle richieste fatte dal contribuente Marrone il quale, peraltro, non aveva nemmeno ottemperato all'invito alla produzione di determinati documenti. Concludeva affermando che comunque nessuna lesione del diritto di difesa era derivata al ricorrente dalla legittima attività accertativa dell'Ufficio.

Con ulteriore nota del 15.05.2018 il ricorrente allegava vari atti, tra cui le ulteriori denunce e querele presentate nei confronti dei dipendenti dell'Agenzia delle Entrate di Bari che avevano curato l'attività di accertamento nei suoi confronti.

### DIRITTO

#### OSSERVA IL GARANTE

che, in via pregiudiziale va esaminata la questione afferente il “conflitto di interessi” più volte evidenziato dal ricorrente e concernente il Dirigente e vari funzionari dell'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate di Bari che hanno esercitato le rispettive funzioni nella controversia tributaria *de qua*.

Tale questione va rilevata di ufficio perchè concretizza una palese violazione di legge, anche se il ricorrente non l'ha esteriorizzata in modo formale e specifico, e va esaminata prioritariamente rispetto a tutte le altre concernenti il merito degli atti giacchè, per effetto del citato conflitto, sussisteva una temporanea carenza di potere da parte degli impiegati, in conflitto a decidere in merito ai rapporti giuridici tributari con il Marrone.

Va invero evidenziato a tal fine che l'avviso di accertamento n. TVF11103105/2017, notificato il 3.10.2017, è l'atto conclusivo di un procedimento che ha avuto inizio nel 2015 con una verifica fiscale e poi proseguito con intensi rapporti, colloqui e con invio di questionari e richieste di documentazione e dati.

Nel corso di tale intensa attività, il ricorrente ha sporto il 23.07.2015, il 15.11.2015 ed il 24.05.2016, varie denunce e querele nei confronti dei verificatori Di Zonno Lorenzo, Manchisi Cesare, Lauriero Nicola, Matteo Salvatore, del funzionario Saccà Antonio e della Dirigente Anna Maria Imperato, addebitando agli stessi esseriti abusi, irregolarità di varia natura ed episodi di diffamazione concernenti sia la persona che l'attività professionale del Marrone.

Orbene, al cospetto di tali denunce e querele, non compete al Garante verificarne la fondatezza, che spetta invece all'Autorità giudiziaria ordinaria.

Va aggiunto che, in mancanza di una norma specifica, non può disporsi neanche la sospensione dell'attuale procedura davanti al Garante fino al passaggio in giudicato delle decisioni che saranno emesse dall'Autorità giudiziaria ordinaria.

Da ciò deriva che il dato storico che contiene tali atti di accusa, impone al Garante di verificare se essi cosituiscano elemento di “conflittualità” nell'attività di tale dirigente o funzionari e quindi se rientrino o meno nell'ambito della previsione normativa che disciplina il conflitto degli interessi e che trova conforme disciplina.

- 1) sia nell'art. 6bis della Legge n. 241/1990 e succ. mod. (Il responsabile del procedimento ed i titolari degli Uffici, competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale, devono ASTENERSI in caso di CONFLITTO D'INTERESSI, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale);
- 2) sia nell'art. 7, D.P.R. 16.04.2013, n. 62 (contenente il Regolamento recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici);
- 3) sia nell'analogo art. 7 dello specifico Codice di comportamento emesso il 16.07.2015 dalla Dott.ssa Rossella Orlandi, Direttrice dell'Agenzia delle Entrate).

Dalla verifica normativa di tali norme derivano poi due problemi: se e quali conseguenze sussistano a carico di coloro che violano l'obbligo di astensione; se vi siano anche contestualmente effetti giuridici sull'atto finale adottato nel procedimento amministrativo *de quo*.

Il Garante ritiene che la risposta ai suddetti due problemi non può, allo stato degli atti, che essere affermativa.

A) In ordine al primo problema, va detto che le denunce-querelle presentate, costituiscono un presupposto storico che innesta incontestabilmente "un conflitto di interessi" tra il contribuente (denunciante e querelante) ed i dipendenti dell'Agenzia delle Entrate denunciati o querelati, a prescindere dalla fondatezza o meno degli addebiti, che rimane allo stato *sub-judice*.

Questo conflitto è previsto a livello "potenziale" (come recitano tutte le norme) poiché serve a garantire in via preventiva il rispetto della legalità, trasparenza ed imparzialità nell'azione amministrativa.

Infatti, il citato articolo 7 prevede che "il dipendente si deve astenere dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, i quali possono essere di qualsiasi natura" e quindi anche non patrimoniale (es. ritorsione, ecc...).

La norma di cui all'art. 7 del Codice analogo emesso dall'Agenzia delle Entrate (già citato) che "recepisce ed integra le stesse norme contenute nel D.P.R. 16.04.2013, n. 62", ha lo stesso contenuto ed aggiunge che il dipendente in conflitto di interessi (comma 5, art. 7) deve redigere dichiarazione di astensione e presentarla al responsabile dell'Ufficio o al sovraordinato gerarchico che, svolti gli opportuni controlli, si pronuncia sulla sua ammissibilità e fondatezza.

I dipendenti che violano l'obbligo di astensione sono responsabili, sul piano disciplinare, per un atto contrario ai propri doveri di Ufficio e con salvezza di altre eventuali responsabilità civile, penale e contabile (art. 16, D.P.R. n. 62/2013).

B) Al di fuori di questa conseguenza sul piano sanzionatorio disciplinare, non è stata prevista però, nella normativa, una specifica conseguenza sul piano processuale in ordine alla validità degli atti giuridici compiuti in violazione dell'obbligo di astensione.

Tanto legittima il ricorso alle norme del procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990 e succ. modificazioni.

In particolare è pertinente e specifico il richiamo all'art. 21 *octies* della legge, il quale recita: "È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge" (nella specie, la violazione di legge è quella enunciata negli artt. 7 e 16 del citato D.P.R. n. 62/2013 ed anche nell'art. 14 del Codice Etico specifico).

Tale norma dell'art. 21 *octies* va coordinata poi con il successivo art. 21 *nonies* della stessa legge, il quale stabilisce che: "Il provvedimento illegittimo ai sensi dell'art. 21 *octies* può essere annullato di Ufficio, sussistendone le ragioni d'interesse pubblico, entro un termine ragionevole".

In particolare se, come ritiene il Garante, nella specie, ritenuta la sussistenza di determinati presupposti, è in discussione l'immagine e l'imparzialità dell'Amministrazione Finanziaria, vi sarebbero le ragioni di pubblico interesse per azionare i poteri dell'Organo sovraordinato all'Agenzia delle Entrate di Bari, derivanti da tale normativa ed in particolare dal D.M. 11.02.1997, n. 37, che prevede l'annullamento di Ufficio in autotutela del provvedimento illegittimo anche da parte dell'Organo sovraordinato.

Tale conclusione non esclude però che, intervenendo il superiore gerarchico nella sostituzione temporanea dei dipendenti in conflitto, l'Ufficio possa procedere oltre nell'attività di accertamento rinnovando, nei limiti consentiti, gli atti viziati.

Nella realtà, tutte le persone oggetto delle denunce e delle querele (dirigenti e funzionari citati) si trovavano in evidente conflitto d'interesse con il contribuente Marrone e quindi avrebbero dovuto, in ossequio alla normativa indicata, astenersi dal compiere determinati atti prodromici e dall'emettere l'avviso di accertamento contestato ed informare, doverosamente, il responsabile dell'Ufficio sovraordinato. Tale astensione non vi è stata, per cui si è verificata la violazione della legge e si è invece emesso un atto amministrativo viziato *ab origine*, per carenza di potere iniziale e specifico.

Alla stregua delle suesposte argomentazioni, ritenuta la sussistenza dei presupposti di legge per legittimare l'annullamento di Ufficio in autotutela, questo Garante deve, a norma dell'art. 13, comma sesto, Legge n. 212/2000, invitare formalmente il Direttore della Direzione Regionale delle Entrate della Puglia a provvedere in tal senso in via sostitutiva.

Tale conclusione assorbe, ovviamente sul piano logico e giuridico, ogni ulteriore esame e valutazione delle eccezioni e richieste formulate dal ricorrente.

La decisione adottata, comporta l'archiviazione del procedimento *de qua* in questa sede.

IL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA PUGLIA

VISTI gli artt. 6-bis, L. n. 241/90 e succ. mod.; 7 e 16, D.P.R. 16.04.2013, n. 62; 7, Codice Etico dei dipendenti dell'Agenzia delle Entrate; 21 *octies* e 21 *nonies*, L. n. 241/90; 1 e 2, D.M. 11.02.1997, n. 37 e 13, comma 6, L. n. 212/2000;



INVITA

il Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Puglia a provvedere in via sostitutiva all'annullamento in autotutela dell'avviso di accertamento n. TVF 11103105/2017, notificato il 16.07.2017 al Sig. Marrone Arcangelo.

DISPONE

- l'ARCHIVIAZIONE della pratica e manda alla Segreteria di comunicare la presente risoluzione al ricorrente, all'Agenzia delle Entrate - Direzione Regionale della Puglia e all'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di Bari.



Il Garante

Dott. Salvatore Paracampo

*Salvatore Paracampo*

