



GARANTE DEL CONTRIBUENTE  
PER LA PUGLIA

*Bari, 31 dicembre 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. 1565/2019

**All. 1 (uno)**

**Oggetto: *Trasmissione della relazione annuale per l'anno 2019.***

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 2019.

Con osservanza.



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



GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA PUGLIA

Prot. n. 1564/2019 del 31.12.2019

**RELAZIONE ANNUALE – Anno 2019**  
(ai sensi dell'art. 13-bis Legge n. 212/2000)

## **CONSIDERAZIONI E RILIEVI**

### **Premessa**

Dopo otto anni di direzione e gestione dell'Ufficio del Garante del Contribuente in Puglia, ritengo che sia doveroso ed opportuno fare una specie di consuntivo (che è purtroppo decisamente in rosso) sull'attività svolta, sulle numerose criticità del sistema e sulle reiterate omissioni, che possa sollecitare gli Organi competenti (Parlamento – Governo – M.E.F.) ad intervenire con adeguati interventi riformatori.

### **A) ATTIVITÀ SVOLTA**

A/1. Al momento dell'assunzione dell'incarico (anno 2010) erano pendenti n. 322 ricorsi, mentre negli anni dal 2010 al 2019 ne sono pervenuti complessivamente n. 3785 e ne sono stati definiti n. 3587, con decisioni debitamente motivate.

La definizione è avvenuta in parte per accoglimento delle richieste del contribuente; in parte per materia estranea alla competenza del Garante; in parte per infondatezza.

A/2. È stata espletata attività istruttoria con n. 18056 interventi rivolti a vari Organi dello Stato [Amministrazione Finanziaria, Regioni, Province, Comuni, Enti di Previdenza (INAIL – INPS – Casse di Previdenza . Ecc..)], a tutti gli Enti impositori ed ai contribuenti interessati.

A/3. Sono state redatte sedici relazioni semestrali a norma dell'art. 13, comma 12, della legge n. 212 del 27 luglio 2000 ed otto relazioni annuali ai sensi dell'art. 13-bis, legge citata, ed inviate non solo agli Enti indicati dalla legge ma anche ad Enti ed Ordini professionali interessati alla materia.

A/4. Ogni anno il Garante è intervenuto alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario tributario, facendo ed illustrando un intervento scritto e denunciando varie illegittimità nel rapporto giuridico di imposta attuato in concreto.

È intervenuto altresì in vari convegni su tematiche tributarie ed a tutte le riunioni dell'Associazione Nazionale del Garante del Contribuente.

## B) CRITICITÀ DEL SISTEMA

B/1. È stato innanzitutto rilevato che molte Regioni, in ossequio ad una legge generale dello Stato (art. 16, “Legge Bassanini”), hanno istituito un difensore civico a cui sono state attribuite competenze anche su controversie fiscali concernenti Enti locali, per cui è stata evidenziata una situazione di palese incompatibilità con le funzioni attribuite al Garante del Contribuente dalla legge n. 212/2000.

Il M.E.F. non si è degnato di rispondere e non ha proposto nessun intervento normativo.

B/2. È emerso che molti Comuni si ritengono estranei all’applicazione nei loro confronti della legge n. 212/2000 e sono quindi molto restii a collaborare. Per tale ragione sono state formulate sollecitazioni e diffide motivate, anche ai fini di un’eventuale procedura ex art. 328 C.P.

B/3. I tempi di risposta dell’Amministrazione Finanziaria alle richieste di atti e/o informazioni fatte dal Garante non rispettano il dettato normativo (art. 13, comma sesto, Legge n. 212/2000).

Il Direttore della D.R.E. Puglia, espressamente richiesto, è intervenuto formalmente verso gli Organi dipendenti ma con scarsi risultati.

B/4. L’inerzia degli Organi centrali del M.E.F. è stata una costante e non è cessata neanche in presenza di accuse specifiche per danno erariale portate formalmente a conoscenza della Procura Nazionale della Corte dei Conti (e successivamente anche ribadite in relazioni ufficiali).

In particolare è mancata, per superficialità nella legge di modifica della composizione dell’Organo da collegiale a monocratico, la previsione necessaria di un Organo destinato a sostituire il Garante in caso d’impedimento legittimo per qualsiasi causa (malattia, conflitto di interesse, ecc...).

In tali situazioni un Ufficio pubblico importante deve essere chiuso con grave danno per i cittadini.

Un caso del genere si è verificato nella Basilicata, dove l'Ufficio è rimasto chiuso al pubblico per diversi mesi a causa di malattia della persona del Garante ma nessun intervento (peraltro a costo zero) è intervenuto da parte del M.E.F.

B/5. L'Ufficio del Garante, ancor oggi, non è dotato:

1. di P.E.C., e quindi sorgono difficoltà notevoli per informare i contribuenti che ne fanno uso;
2. di libri o riviste specifiche nella complessa materia trattata, per cui ogni Garante deve provvedervi a proprie spese senza avere, peraltro, alcuna facoltà di detrazione fiscale.

B/6. Per una "strana" omissione da parte di coloro che scrissero il D. Leg.vo n. 546/1992 sul contenzioso tributario, un Magistrato (al di fuori ovviamente della ipotesi prevista dall'art. 12, co. 5, di tale Decreto), "non essendo iscritto in un Albo", non può rivolgersi personalmente al Giudice Tributario, né costituirsi in giudizio per una controversia personale, ma deve rivolgersi ad altro soggetto abilitato (avvocato, commercialista, ecc...) Tuttavia, paradosso solamente italiano, un Magistrato può presiedere tutti gli Organi della Giurisdizione Tributaria ed essere nominato anche Garante del Contribuente: bella "*deminutio capitis*" per i Magistrati ed anche per il sottoscritto che ha presieduto per oltre quarant'anni vari Organi della Giustizia Tributaria. Ma al peggio, si dice, non c'è alcun limite.

Un avvocato impreparato ha impugnato, davanti alla C.T.P. di Bari, una risoluzione di archiviazione emessa da questo Garante su di un esposto presentato per un suo cliente.

In tale circostanza, non essendo legittimato a costituirsi in giudizio, il Garante ha dovuto nominare a proprie spese, come difensore, un avvocato, perché l'Avvocatura dello Stato ha rifiutato il patrocinio, riservato (com'è stato scritto) solamente ai Garanti Nazionali.

B/7. 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 i rimborsi.

In effetti, la maggior parte dei rimborsi 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, Legge n. 212/2000, costituiscono solo "vox clamantis in deserto".

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

Alla faccia della "COMPLIANCE".

Va peraltro aggiunto che i tempi effettivi dei rimborsi non si sono accorciati, nonostante sia stata prevista la sanzione di un indennizzo di 30 euro per ogni giorno di ritardo (art. 28, D.L. n. 69 del 21.06.2013 c.d. "del fare").

Si tratta del solito "fumo" messo in opera per indurre i contribuenti a "stare sereni", perché tale sanzione non è applicata di ufficio a carico "del responsabile del procedimento" ma solo a seguito di un separato procedimento da instaurarsi a cura ed a spese del contribuente davanti ad un'altra Autorità Amministrativa.

È ragionevole supporre che, se tutti gli aventi diritto al rimborso utilizzassero tale sistema, gli effetti sarebbero gravi per lo stesso Stato.

B/8. Il M.E.F. è responsabile per non aver istituito le C.T.P. nelle nuove province di: BARLETTA, CARBONIA, IGLESIAS, FERMO, MEDIO-CAMPEDANO, MONZA E BRIANZA, OGLIASTRA, TEMPIO PAUSANIA.

Si spera che un tale problema possa risolversi in un prossimo futuro con l'auspicata riforma degli Organi della Giustizia Tributaria, in merito alla quale sono stati già presentati numerosi progetti di legge.

B/9. Un problema di vasta portata è quello che concerne l'autotutela per l'annullamento di atti impositivi.

La maggior parte degli esposti al Garante contiene, a torto o a ragione, una richiesta del genere.

Gli Uffici Finanziari in genere non rispondono al contribuente, che poi si rivolge al Garante sperando che questi possa intervenire in suo favore, ma dimenticando che la legge non concede a tale Organo nessun potere ordinatorio e/o sanzionatorio.

Le norme contenute nello Statuto del Contribuente sono infatti piene di belle parole e possono essere utilizzate solo per compiere, si è scritto, opera di "PERSUASIONE" nei confronti degli Uffici fiscali.

È questa un'altra forma di IPOCRISIA elevata a potenza.

In molti casi è emerso che gli stessi Uffici, in base a contatti allo sportello, prolungano ad arte la decisione, fino a che è decorso il termine per l'impugnazione dell'atto impositivo e poi rispondono negativamente, nonostante che il decorso del termine d'impugnativa dell'atto non sia di ostacolo all'esercizio del potere di autotutela.

Dopo l'emissione, da parte della Corte Costituzionale, della Sentenza n. 181/2017 (la quale ha scritto che non esiste un dovere dell'Amministrazione Finanziaria di pronunciarsi sull'istanza di autotutela), sono sorte gravi perplessità sull'applicazione delle norme di cui agli artt. 7, comma 2, e 10 della legge n. 212/2000, che attribuiscono al contribuente il diritto di chiedere il riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela.

Ed allora, che fine dovrebbe fare la possibilità per il Garante di attivare, ai sensi dell'art. 13, comma sesto, legge citata, l'autotutela?

Tale grave situazione è stata già denunciata al M.E.F. che, come al solito, non ha mai fatto un intervento al riguardo.

Se l'Amministrazione Finanziaria decidesse di seguire il principio fissato dalla Corte Costituzionale, l'attività del Garante sarebbe pienamente inutile. In ogni caso potrebbe innestarsi un contenzioso di notevole portata, da cui l'Amministrazione Finanziaria uscirebbe con "le ossa rotte".

B/10. Un altro grave problema sorto per la prima volta davanti al Garante è quello che concerne il conflitto di interesse dell'impiegato e/o dei Dirigenti dell'Ente impositore o della riscossione.

Tale problema è stato sottoposto alla valutazione del Garante sottoscritto, che l'ha deciso con la risoluzione n. 696/2018 del 26.06.2018 (allegata alla presente relazione).

I dati normativi di base sono i seguenti:

- 1) L'art. 6 bis della Legge n. 241/90 e succ. mod. recita: "*Il responsabile del procedimento ed i titolari degli Uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale, devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*";

2) L'art. 7, D.P.R. 16.04.2013, n. 62, del Regolamento recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, nonché lo specifico Codice di comportamento emesso il 16.07.2015 dalla Dott.ssa Orlandi (all'epoca Direttrice dell'Agenzia Centrale delle Imposte Dirette).

Orbene, l'impiegato o il Dirigente che si trova in una situazione di conflitto di interessi, deve fare una dichiarazione di astensione 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 patrimoniali (per es. estorsione 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, D.P.R. n. 62/2013)".

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

Questo vuoto è stato colmato dal Garante sottoscritto facendo ricorso, per analogia, alle norme del procedimento amministrativo, previsto dalla Legge n. 241/90 e succ. mod. Quindi, applicando l'art. 21 *octies* di detta legge ("E' annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge), ha chiesto al Direttore dell'Agenzia delle Entrate della Puglia l'annullamento di ufficio (ex art. 13, comma sesto, della citata Legge n. 212/2000) dell'avviso di accertamento notificato al contribuente, il quale aveva sporto in precedenza varie denunce e querele contro alcuni impiegati e il Dirigente dell'Agenzia delle Entrate per abuso d'ufficio e per diffamazione.

Il Direttore della D.R.E. della Puglia ha formalmente comunicato che non accettava l'invito notificatogli però, indipendentemente da ciò, non ha instaurato nessun procedimento disciplinare nei confronti delle persone denunciate come responsabili, sostituendosi così al "Giudice naturale" previsto dalla legge.

Un intervento immediato e urgente si impone da parte dell'Amministrazione Finanziaria, ma, a quanto pare, i diritti del contribuente non vengono in gran parte tutelati.

B/11. La prescrizione vige anche per i tributi e molti contribuenti la invocano davanti al Garante.

L'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Entrate-Riscossione ritengono invece che il contribuente debba impugnare l'atto impositivo davanti alla C.T.P. ed invocare la prescrizione.

Tale posizione, non solo è da ritenersi illegittima ma anche dannosa per l'Erario e per il contribuente.

Invero, un atto impositivo che richiede il pagamento di un tributo prescritto non è un atto conforme alla legge e non è idoneo a supportare un'azione di riscossione, per cui il contribuente potrebbe sollecitare l'ufficio ad annullare in autotutela tale atto.

Altrettanto potrebbe chiedere il Garante ai sensi dell'art. 6, sesto comma, Legge n. 212/2000.

Orbene, nella normativa vigente non vi è nessuna norma che vieti la possibilità di invocare la prescrizione davanti al Garante per cui, se si costringe il cittadino contribuente ad instaurare un giudizio tributario (oppure uno ordinario, a seconda dei casi) per sottoporre al Giudice l'eccezione di prescrizione, le conseguenze potrebbero essere veramente gravi per l'Amministrazione Finanziaria perché, avendo dato causa alla prescrizione e, comunque, iniziato una riscossione per un tributo prescritto, il Giudice Tributario (oppure il Giudice ordinario in alcuni casi) dopo aver dichiarato la prescrizione, deve condannare l'Amministrazione Finanziaria al pagamento delle spese processuali (che in molti casi superano l'importo del tributo ed accessori) ma, su richiesta del contribuente, anche al risarcimento danni per RESPONSABILITÀ PROCESSUALE AGGRAVATA, ai sensi dell'art. 96 C.P.C. (ormai riconosciuto applicabile anche al giudizio tributario), per aver resistito in giudizio con malafede o colpa grave, ben sapendo dell'intervenuta prescrizione del diritto di procedere.

Una tale condotta dell'Ufficio è poi pacificamente rilevante per fondare, a carico del responsabile del procedimento o 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.

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.

B/12. L'elenco delle criticità e delle doglianze è ancora lungo, ma ragioni contingenti impongono la trattazione di quella che offende maggiormente i contribuenti onesti; la lotta all'evasione fiscale.

La tutela del contribuente onesto si attua anche attraverso una strenua lotta all'evasione fiscale, il che purtroppo non avviene con incisiva priorità. I nostri politici hanno manifestato nella formulazione delle leggi anche una certa arroganza, perciò hanno effettuato 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 Tor Vergata 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. 2-3-4-5-10*bis* e 10*ter* 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, ha 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 “*volemos 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 si dirà) 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’obbligazione 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 il legislatore 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 finto senso del 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).

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 quella 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".

Va dato atto che con il D.L. n. 124 del 26.10.2019, sono state aumentate alcune pene, principali ed accessorie, e variato le soglie di punibilità per alcuni reati fiscali previsti dal D.Leg.vo n. 74/2000, ma il legislatore è stato troppo prudente, perché il problema essenziale concerne l'effettività in concreto della pena per la quale deve essere previsto espressamente il divieto di concessione per tali reati del beneficio della sospensione condizionale della pena, di cui all'art. 163 C.P., e di tutti i benefici previsti dall'Ordinamento penitenziario.

Quali le conclusioni di questo sistema?

A prescindere dalle valutazioni giuridiche già esposte, deve concludersi 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”.

In che cosa possono sperare allora i contribuenti onesti?

Nei miracoli che potrà fare S. Casimiro Martire, loro Santo patrono.



Il Garante del Contribuente  
per la Puglia

*Dott. Salvatore Paracampo*

*(Presidente On. Agg. della Corte di Cassazione)*

*Salvatore Paracampo*

Allegati: Gestione delle Istanze;  
Attività svolta e Prospetto statistico;  
Statistica lavorazione istanze dal 2011 al 2019;  
Risoluzione n. 696/2018 del 26.06.2018.

**GESTIONE DELLE ISTANZE - ANNO 2019**

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 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+I+L+M+N)	PRATICHE GIACENTI ALLA FINE DELL'ANNO	
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi erariali	35	26	61	23		23	1	5	5	9	20	41		
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi locali	38	8	46	11		11		9	2	2	13	33		
Riscossione tributi erariali	56	78	134	61		61	4	19	10	54	87	47		
Riscossione tributi locali	76	65	141	61		61	4	10	28	28	126	15		
Rimborsi tributi erariali	18	19	37	18		18		11	3	3	14	23		
Rimborsi tributi locali	11	7	18	7		7		1			1	17		
Verifiche fiscali	2	6	8	5		5	2			5	7	1		
Casi di remissione in termini del contribuente	1		1			0				1	1	0		
Istanze/questioni varie di competenza	23	29	52	22		22	15	14	2	7	41	11		
Istanze/questioni varie non di competenza	0	33	33	17		17	24	1			25	8		
<b>TOTALE</b>	<b>260</b>	<b>271</b>	<b>531</b>	<b>225</b>	<b>0</b>	<b>225</b>	<b>50</b>	<b>70</b>	<b>19</b>	<b>109</b>	<b>335</b>	<b>196</b>		

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





GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA PUGLIA

**ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2019**

In questo anno sono state prodotte **n. 271** istanze.

Le **n. 271** istanze pervenute, sono state così raggruppate per tipologia:

1) Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi erariali .....	n. 26
2) Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi locali .....	n. 8
3) Riscossione tributi erariali .....	n. 78
4) Riscossione tributi locali .....	n. 65
5) Rimborsi tributi erariali .....	n. 19
6) Rimborsi tributi locali .....	n. 7
7) Verifiche fiscali .....	n. 6
8) Casi di remissione in termini del contribuente .....	n. 0
9) Istanze/questioni varie di competenza .....	n. 29
10) Istanze/questioni varie non di competenza .....	n. 33

Totale istanze pervenute nell'anno 2019 .....	<b>n. 271</b>
---	---------------

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

**PROSPETTO STATISTICO**

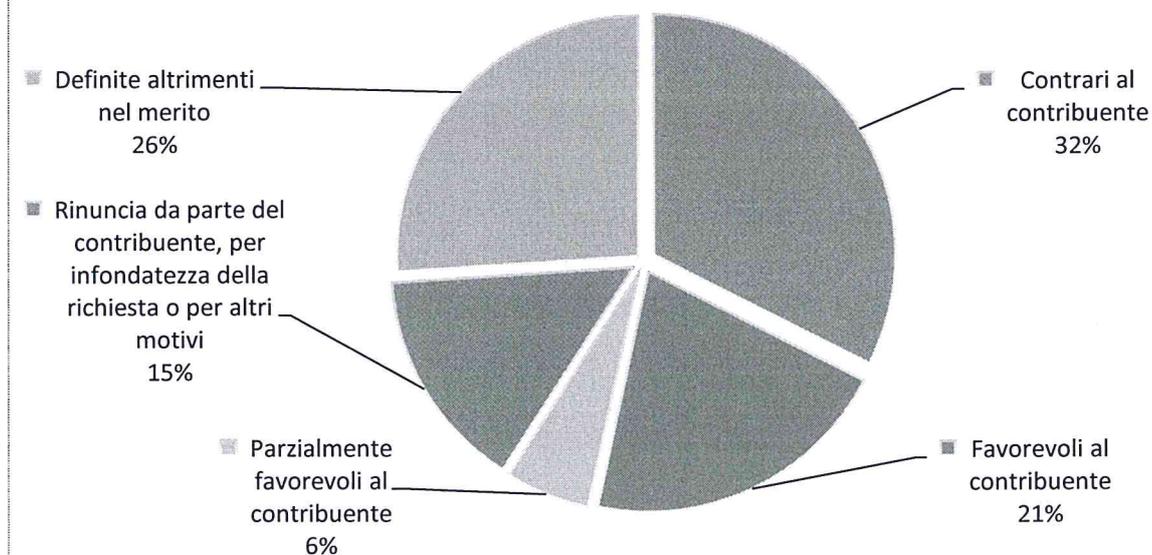
A) Controversie giacenti al 31.12.2018 .....	n. 260
B) Controversie sopravvenute nell'anno 2019 .....	n. 271
C) Totale .....	n. 531
D) Controversie definite nell'anno 2019 .....	n. 335
E) Controversie pendenti al 31.12.2019 .....	n. 196
F) Attività istruttoria risultante dal protocollo .....	n. 1565
G) Percentuale di definizione sul totale .....	63,09%
H) Percentuale di definizione sulle istanze sopravvenute .....	123,62%
I) Tempo medio di definizione .....	a. 0; m. 9; gg. 15



FASCICOLI DEFINITI NELL'ANNO 2019 = 335

Favorevoli al contribuente	Parzialmente favorevoli al contribuente	Contrari al contribuente	Rinuncia da parte del contribuente e/o per altri motivi	Definite altrimenti nel merito
70	19	109	50	87

FASCICOLI DEFINITI NELL'ANNO 2019 = 335



## Statistica lavorazione dall'anno 2011 all'anno 2019

<u>Istanze in carico al 31/12/2010</u>		<b>322</b>			
		Istanze Pervenute	Istanze Archivate	Protocolli Annuali	
1° semestre	2011	194	144		
2° Semestre	2011	<u>102</u>	<u>131</u>		
<b>anno 2011</b>	<b>TOTALE</b>	<b>296</b>	<b>275</b>		<b>2125</b>
1° Semestre	2012	114	89		
2° Semestre	2012	<u>105</u>	<u>179</u>		
<b>anno 2012</b>	<b>TOTALE</b>	<b>219</b>	<b>268</b>		<b>1887</b>
1° Semestre	2013	367	317		
2° Semestre	2013	<u>151</u>	<u>100</u>		
<b>anno 2013</b>	<b>TOTALE</b>	<b>518</b>	<b>417</b>		<b>2686</b>
1° Semestre	2014	114	153		
2° Semestre	2014	<u>123</u>	<u>130</u>		
<b>anno 2014</b>	<b>TOTALE</b>	<b>237</b>	<b>283</b>		<b>2028</b>
1° semestre	2015	155	190		
2° Semestre	2015	<u>440</u>	<u>121</u>		
<b>anno 2015</b>	<b>TOTALE</b>	<b>595</b>	<b>311</b>		<b>2329</b>
1° Semestre	2016	618	372		
2° Semestre	2016	<u>148</u>	<u>498</u>		
<b>anno 2016</b>	<b>TOTALE</b>	<b>766</b>	<b>870</b>		<b>2206</b>
1° semestre	2017	203	418		
2° Semestre	2017	<u>95</u>	<u>225</u>		
<b>anno 2017</b>	<b>TOTALE</b>	<b>298</b>	<b>643</b>		<b>1800</b>
1° Semestre	2018	112	112		
2° Semestre	2018	<u>151</u>	<u>75</u>		
<b>anno 2018</b>	<b>TOTALE</b>	<b>263</b>	<b>187</b>		<b>1440</b>
1° semestre	2019	122	174		
2° Semestre	2019	<u>149</u>	<u>159</u>		
<b>anno 2019</b>	<b>TOTALE</b>	<b>271</b>	<b>333</b>		<b>1565</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>3785</b>	<b>3587</b>		<b>18066</b>





GARANTE DEL CONTRIBUENTE  
PER LA PUGLIA

Prot. n. 696 /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 [REDACTED], 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. [REDACTED] del [REDACTED], il Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Puglia, comunicava che per i fatti denunciati dal [REDACTED] era stata trasmessa una relazione al competente Ufficio Audit della stessa Direzione Regionale.

Con nota pervenuta il 30.08.2017 il [REDACTED] 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. [REDACTED] a firma della Dott.ssa [REDACTED] (su delega della Dott.ssa [REDACTED], 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. [REDACTED] del [REDACTED] (a firma della Direttrice [REDACTED]), l'Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di Bari controdeduceva eccependo, con motivazione articolata, l'assoluta infondatezza dei rilievi e delle richieste fatte dal contribuente [REDACTED] 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 giacché, 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 [REDACTED].

Va invero evidenziato a tal fine che l'avviso di accertamento n. [REDACTED], 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 [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], del funzionario [REDACTED] e della Dirigente [REDACTED], addebitando agli stessi esseriti abusi, irregolarità di varia natura ed episodi di diffamazione concernenti sia la persona che l'attività professionale del [REDACTED].

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 costituiscano 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 [REDACTED] 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. [REDACTED], notificato il 16.07.2017 al Sig. [REDACTED].

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*