

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LII
n. 3

R E L A Z I O N E **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAI GARANTI** **DEL CONTRIBUENTE**

(Anno 2019)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(GUALTIERI)

Trasmessa alla Presidenza l'11 dicembre 2020

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019**INDICE**

1. PREMESSA.....	3
2. RUOLO, FUNZIONI E PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO DEL GARANTE	5
2.1. Autonomia e funzionamento del Garante: previsione normativa, profili operativi e criticità	5
2.2 Compiti del Garante e relative problematiche segnalate	7
2.3 I principali ambiti di intervento del Garante	9
2.3.1. L'attivazione dell'autotutela in ambito tributario: profili giuridici, problematiche applicative e rapporti con enti impositori e beneficiari	9
2.3.2 I rimborsi	11
3. L'ATTIVITÀ SVOLTA DAI GARANTI NEL 2019	12
3.1 Istanze pervenute nell'anno	12
3.2 Istanze gestite	18
3.3 Tipologia di istanze pervenute.....	21
3.3.1 I rimborsi.....	24
3.3.2. I tributi locali.....	26
3.3.3. L'attivazione dell'autotutela da parte del Garante	27
3.4 Esiti delle istanze definite	29

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019**1. PREMESSA**

La presente Relazione – ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 13, comma 13, della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente (da ora "legge 212/2000" o "Statuto") – riferisce in merito al funzionamento del Garante del contribuente, all'efficacia della sua azione e alla natura delle questioni trattate nonché ai provvedimenti adottati a seguito delle sue segnalazioni.

Come noto, il Garante del contribuente svolge una funzione di tutela dei contribuenti e di mediazione tra i cittadini e l'amministrazione finanziaria. Interviene, infatti, su istanza del contribuente o di propria iniziativa, al verificarsi di "disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria" (articolo 13, comma 6, della legge 212/2000).

Negli ultimi anni, tale funzione di garanzia del rapporto di fiducia tra fisco e cittadini ha assunto una rinnovata importanza alla luce delle ormai consolidate indicazioni in tema di politica fiscale che mirano, tra l'altro:

- al raggiungimento di una maggiore certezza fiscale per il contribuente (*tax certainty*), anche mediante l'attività di semplificazione normativa;
- alla riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, al fine di rendere più snella l'attività di dichiarazione e, di conseguenza, aumentare il livello di *compliance volontaria* (si fa riferimento, in merito, a quella parte di evasione fiscale derivante da errori che, attraverso l'azione congiunta della semplificazione normativa e della riduzione degli adempimenti, può essere sensibilmente ridotta);
- al potenziamento delle garanzie procedurali.

Si tratta di un paradigma che – oltre alla tradizionale attività di controllo e accertamento *ex post* – intende valorizzare il confronto preventivo tra fisco e contribuente e, quindi, agevolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.

Da quanto sinteticamente esposto emerge, quindi, la centralità del ruolo del cittadino/contribuente, concepito non solo come destinatario dell'azione dell'amministrazione finanziaria, ma innanzi tutto come beneficiario dei servizi da essa erogati. Tale impostazione risulta, peraltro, in piena sintonia con le prescrizioni costituzionali laddove è disposto che l'amministrazione pubblica e suoi impiegati siano *al servizio* della Nazione e, quindi, anche dei contribuenti (articolo 98, primo comma). Dunque, a questi ultimi, se da un lato, in adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, viene richiesto – e, se del caso, imposto – di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva (articolo 53, primo comma), dall'altro lato, devono essere loro assicurati servizi di qualità e tutele adeguate agli standard fissati dallo Statuto.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

In tale contesto si spiega l'azione svolta dal Garante del contribuente, quale intermediario nel rapporto tra cittadino e amministrazione fiscale. Tale figura, in particolare, assolve funzioni di garanzia e, in quanto collocato in un "osservatorio privilegiato" determinato dalla sua vicinanza ai cittadini, non solo contribuisce ad assicurare un tempestivo riscontro alle loro istanze, ma fornisce anche informazioni importanti relativamente al comportamento dell'amministrazione finanziaria e alla percezione che di essa hanno i contribuenti. A quest'ultimo proposito, dall'esame delle relazioni trasmesse, si evince che l'amministrazione finanziaria sta confermando un approccio collaborativo, sia verso i contribuenti sia nei confronti delle richieste del Garante. In particolare, le osservazioni sollevate in passato circa la scarsa tempestività di risposta dell'amministrazione fiscale risultano oggi, in buona parte, superate e sostituite da una maggiore soddisfazione dei Garanti per la collaborazione assicurata dagli Uffici.

Il presente documento, come usuale, è articolato in due parti.

La prima – che riprende in buona parte le considerazioni svolte nella precedente Relazione 2018 – è dedicata alle funzioni proprie del Garante del contribuente, alle sue modalità di funzionamento, ai suoi principali ambiti di intervento nonché alle criticità sollevate dai Garanti stessi nello svolgimento delle proprie funzioni.

La seconda parte riguarda le principali informazioni sull'attività svolta nel corso del 2019, con un *focus* particolare sulla tipologia e sugli esiti delle pratiche gestite.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019**2. RUOLO, FUNZIONI E PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO DEL GARANTE**

Il Garante del contribuente, organo monocratico presente in ogni Regione e Provincia autonoma, è un soggetto terzo posto a tutela delle ragioni dei contribuenti che si ritengono lesi da atti illegittimi del fisco o da fatti non conformi ai principi di collaborazione e buona fede che, invece, devono essere alla base di una moderna e leale dialettica tra pubblica amministrazione e cittadini.

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

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

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

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

L'incarico ha durata quadriennale ed è rinnovabile tenendo presenti professionalità, produttività ed attività svolta (articolo 13, comma 4).

Il rispetto dell'autonomia legislativamente prevista va valutato anche alla luce delle modalità di funzionamento dell'organo, al quale devono essere garantite le necessarie risorse umane, strumentali e finanziarie. In particolare, le dotazioni umane e strumentali sono assicurate al Garante dall'Agenzia delle entrate, con proprie risorse. A tal riguardo, la Convenzione triennale per gli esercizi 2019-2021 tra il Ministro e l'Agenzia di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, prevede che quest'ultima, in attuazione delle previsioni di cui alla legge 212/2000, assicuri al Garante del contribuente il supporto tecnico-logistico e il personale necessario per lo svolgimento delle sue funzioni, fornendo risposta alle sue segnalazioni entro 30 giorni (articolo 13, comma 11).

Con riguardo alla sua composizione, secondo le previsioni originarie, l'organo aveva natura collegiale; successivamente, al fine di perseguire l'obiettivo del generale contenimento della spesa pubblica, l'articolo 4, commi 36 e 37, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

stabilità per il 2012), ne ha disposto il passaggio ad organo monocratico, pur lasciandone immutate le funzioni e le modalità di nomina. Tale passaggio, se ha avuto un impatto minimo sugli uffici che gestiscono poche istanze, ha invece richiesto uno sforzo aggiuntivo non trascurabile a quei Garanti i cui uffici annualmente lavorano un numero considerevole di pratiche. Inoltre, trattandosi di un organo monocratico, rimane comunque irrisolto il problema – segnalato dai Garanti in diverse Relazioni (es. *Garante Marche, relazione annuale 2019, pag. 8*) – della sua sostituzione in caso di assenza o impedimento. In particolar modo, la sostituzione risulta necessaria anche nel caso in cui il Garante sia costretto ad astenersi dall'adottare gli atti di propria competenza per la sussistenza di motivi di incompatibilità o conflitto d'interesse, così come previsto dall'articolo 6 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 1, comma 41, della legge 6 novembre 2012, n. 190. In tali ipotesi il contribuente non può ottenere l'assistenza a cui ha diritto, non potendo il Garante della propria regione pronunciarsi sulle questioni sottopostegli. Sarebbe dunque auspicabile un intervento legislativo in materia, al fine di delineare un chiaro meccanismo sostitutivo idoneo a entrare in funzione in caso di incompatibilità, conflitto di interesse o altre forme di impedimento. Tra le possibili soluzioni, è stata prospettata, ad esempio, la possibilità di rivolgersi al Garante del contribuente competente per una delle regioni confinanti (es. *Garante Lombardia, relazione annuale 2019, pag. 4*).

Al tempo stesso, diversi Garanti auspicano un intervento legislativo al fine di coordinare la figura del Garante con l'istituto del cosiddetto *Difensore Civico*. In seguito all'entrata in vigore della legge 15 maggio 1997, n. 127 (cosiddetta Legge Bassanini), molte Regioni hanno infatti provveduto ad introdurre tale istituto, affidando a quest'ultimo compiti e funzioni simili, se non talora identiche, a quelle svolte dal Garante del contribuente. La presenza di due figure che svolgono le funzioni analoghe in ambito fiscale potrebbe infatti determinare rischi per la tenuta del sistema: da un lato, potrebbe non soddisfare l'esigenza di chiarezza e trasparenza che – ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 212/2000 – si configura di fondamentale importanza affinché il contribuente possa tutelare agevolmente i propri interessi in ambito fiscale; dall'altro potrebbe comportare una inutile complicazione dei rapporti tra le amministrazioni¹.

Va sottolineato, infine, lo sforzo profuso negli ultimi anni per assicurare un'adeguata informazione sulle funzioni e le attività del Garante. Viene infatti garantita la pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze della documentazione

¹ Probabile corollario della situazione appena descritta, è l'atteggiamento poco collaborativo da parte degli enti locali segnalato da taluni Garanti (*Garante Puglia, relazione annuale 2019, pag. 2*; *Garante Sardegna, relazione annuale 2019 pag. 5*). In particolare, dalla condotta di alcuni Comuni in tale ambito, sembra addirittura essere emersa la tesi della non vincolatività delle norme contenute nella Legge 212/2000 (*Statuto del Contribuente*) in relazione all'applicazione dei tributi locali. Questo fenomeno ha a sua volta determinato una scarsa propensione a collaborare attivamente con i Garanti interessati, nonostante l'articolo 1 della legge 212/2000 preveda esplicitamente che gli enti locali adeguino i rispettivi statuti e atti normativi alle disposizioni contenute nella legge stessa. Un'iniziativa degna di nota in merito, proviene dalla Regione Sardegna, dove il Garante ha avviato una serie di contatti con l'amministrazione regionale e l'ANCI Sardegna, al fine di organizzare incontri e seminari attraverso la stipulazione di un protocollo di intesa. Sperando nel successo di tale iniziativa, essa potrebbe essere estesa e riproposta anche in altre realtà nazionali, soprattutto nelle regioni in cui emerge un rapporto conflittuale tra Garante e amministrazione locale.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

riguardante le modalità di accesso al Garante, gli atti relativi alla loro nomina e i *curricula vitae* nonché della presente Relazione annuale e, su richiesta dei Garanti, delle relazioni semestrali e annuali da essi prodotte. Anche grazie a quest'opera di valorizzazione dell'operato del Garante, sembra emergere tra i contribuenti una maggiore consapevolezza circa il ruolo di mediazione svolto da quest'ultimo con l'amministrazione finanziaria, come segnalato tra l'altro in alcune relazioni annuali prodotte da taluni Garanti delle regioni più popolate (es. *Garante Campania, relazione annuale 2019, pag. 4; Garante Lombardia, relazione annuale 2019, pag. 2*).

Di seguito viene proposta la tabella rappresentativa dei Garanti in servizio nel 2019.

SEDE	GARANTE DEL CONTRIBUENTE
ABRUZZO	Dr. Augusto Pace
BASILICATA	Notaio Prof. Domenico Antonio Zotta
BOLZANO	Dr. Manfred Klammer
CALABRIA	Rag. Salvatore Muleo
CAMPANIA	Dr. Raffaele Numeroso
EMILIA ROMAGNA	Prof.ssa Maria Vita De Giorgi
FRIULI VENEZIA GIULIA	Dr. Mario Trampus
LAZIO	Dr. Angelo Gargani
LIGURIA	Avv. Giampiero Mancuso
LOMBARDIA	Dr. Antonio Simone
MARCHE	Dr. Carmine Pinelli
MOLISE	Prof. Avv. Giovanni Di Giandomenico
PIEMONTE	Dr. Vittorio Garino
PUGLIA	Dr. Salvatore Paracampo
SARDEGNA	Dr. Mauro Mura
SICILIA	Prof. Dr. Salvatore Forastieri
TOSCANA	Prof. Avv. Achille Chiappetti
TRENTO	Dr. Giuseppe Baratella
UMBRIA	Dr. Lodovico Principato
VALLE D'AOSTA	Dr. Orlando Formica
VENETO	Dr. Sandro Merz

2.2 Compiti del Garante e relative problematiche segnalate

Come sottolineato nelle precedenti relazioni, il Garante rappresenta un organo con funzioni tutorie del rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria, assimilabile a una "magistratura di persuasione", operante in piena autonomia ed a tutela degli interessi dei contribuenti. La legge 212/2000 gli ha attribuito, infatti, un'importante funzione propulsiva e

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

di mediazione nel rapporto tra fisco e contribuenti. In particolare, la sua attività è diretta a tutelare i diritti dei contribuenti lesi da atti e comportamenti degli uffici finanziari che presentano profili di non conformità rispetto alle disposizioni previste dallo Statuto. A tal fine, esso svolge una funzione propulsiva nei confronti dell'amministrazione finanziaria affinché venga assicurato il sistema di garanzie previste dall'ordinamento tributario in favore del contribuente. Le principali tipologie di questioni che esso gestisce riguardano:

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

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

- raccomandazioni ai dirigenti degli uffici (articolo 13, comma 7);
- accessi agli uffici finanziari e controlli sulla funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente nonché sull'agibilità degli spazi aperti al pubblico (articolo 13, comma 8);
- richiami agli uffici in tema di informazione del contribuente (articolo 13, comma 9 e articolo 5), di verifiche fiscali (articolo 13, comma 9 e articolo 12) e di rispetto dei termini previsti per il rimborso delle imposte (articolo 13, comma 10);
- segnalazione dei casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore ovvero i comportamenti dell'amministrazione determinano un pregiudizio per i contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con l'amministrazione (articolo 13, comma 11, primo periodo);
- prospettazione dei possibili casi di rimessione in termini (articolo 13, comma 11, ultimo periodo);

Esso, inoltre, fornisce i pareri per mancato o irregolare funzionamento degli uffici (articolo 3 D.L. 498/1961).

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

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

Inoltre, il legislatore ha previsto che annualmente tale organo presenti una relazione direttamente al Governo e al Parlamento con la quale sono forniti dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

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

2.3 I principali ambiti di intervento del Garante

In continuità con gli anni precedenti, anche nel 2019 i principali ambiti di intervento del Garante hanno riguardato l'attivazione dell'autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente ovvero casi di rimborso di imposte non dovute. In proposito numerosi Garanti (*Garante Abruzzo, relazione annuale 2019, pag. 2; Garante Bolzano, relazione secondo semestre 2019*) lamentano tuttavia l'assenza di poteri più incisivi. Il Garante, ad esempio, non può sospendere atti impositivi o adottare atti vincolanti nei confronti dell'amministrazione finanziaria o dei contribuenti stessi. Altri hanno invece osservato come la posizione di dipendenza che essi inevitabilmente hanno nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, per quanto riguarda la dotazione di risorse umane e strumentali, possa compromettere la terzietà e l'indipendenza riconosciute *ex lege* a tale organo (*Garante Sicilia, relazione annuale 2019, pagg. 12 e 21*).

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

L'articolo 13, comma 6, dello Statuto dispone che il Garante ha il potere di attivare "le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente".

L'autotutela cui si fa riferimento è quella tributaria², la quale rappresenta un potere generale esercitabile d'ufficio sulla base di valutazioni discrezionali. Ritenuti sussistenti i presupposti di legge (ossia l'illegittimità dell'atto), essa può essere attivata con riguardo a qualunque imposta e in relazione all'attività di tutti gli uffici (carattere generale) e consente all'amministrazione finanziaria di apprezzare la "bontà" dell'atto amministrativo rispetto al perseguimento del pubblico interesse (carattere discrezionale).

² Disciplinata in dettaglio dal decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37 "Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria". Essa si distingue dall'autotutela amministrativa generale, la quale è disciplinata dall'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 che, come noto, prevede la possibilità di annullare d'ufficio i provvedimenti amministrativi illegittimi qualora sussistano ragioni di interesse pubblico.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

L'autotutela tributaria non costituisce, pertanto, uno strumento di protezione del contribuente (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 15 aprile 2016, n. 7511), ma uno strumento deflattivo delle cause tributarie che risponde al principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione, declinato attraverso i criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Il privato può naturalmente sollecitarne l'esercizio, segnalando l'illegittimità degli atti impositivi, ma la segnalazione non trasforma il procedimento officioso e discrezionale in un procedimento ad istanza di parte da concludere con un provvedimento espresso (in proposito v. Corte costituzionale, Sentenza n. 181 del 2017). Correlativamente, non esiste un dovere dell'amministrazione finanziaria di pronunciarsi sull'istanza di autotutela presentata dal contribuente e, mancando tale dovere, il silenzio su di essa non equivale ad inadempimento; né, d'altro canto, esso può essere considerato un diniego, in assenza di una norma specifica che tale lo qualifichi giuridicamente (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 marzo 2007, n. 7388; Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 9 ottobre 2000, n. 13412). Conseguentemente, il silenzio dell'amministrazione finanziaria sull'istanza di autotutela non è contestabile davanti ad alcun giudice, né tale situazione determina un «vuoto di tutela» costituzionalmente illegittimo. Affermare il contrario, ovvero il dovere dell'amministrazione di rispondere all'istanza di autotutela, significherebbe creare in favore del contribuente una nuova situazione giuridicamente protetta, per giunta azionabile *sine die* dall'interessato, il quale potrebbe riattivare in ogni momento il circuito giurisdizionale, superando il principio della definitività del provvedimento amministrativo e della correlata stabilità della regolazione del rapporto che ne costituisce oggetto (in questi termini Corte cost., sentenza 181 del 2017).

Tali conclusioni, *de jure condito*, sembrano valere anche nel caso di "attivazione" dell'autotutela ex articolo 13, comma 6, dello Statuto che – come più volte sottolineato nelle precedenti Relazioni – prevede un intervento sollecitatorio diretto agli uffici finanziari che hanno emanato l'atto affinché, se del caso, procedano al suo riesame alla luce delle considerazioni svolte dal Garante, senza che quanto prospettato da quest'ultimo possa considerarsi vincolante ai fini di un'eventuale revisione del provvedimento.

Detto ciò, bisogna nondimeno sottolineare che, ricorrendone i presupposti, l'amministrazione finanziaria, anche in accoglimento delle osservazioni svolte dai Garanti, procede ad annullare o rettificare gli atti che presentano profili di difformità rispetto alla legge. In caso contrario – ovvero qualora ritenga che non sussistono i presupposti di legge per attivare l'autotutela – essa assicura comunque a questi ultimi risposte accurate, complete e tempestive.

Per rendere effettivo e monitorare quest'obbligo dell'amministrazione finanziaria verso il Garante, va segnalato che nella Convenzione 2019-2021 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate è stato confermato l'apposito indicatore³ volto a misurare i tempi di lavorazione delle segnalazioni, come già previsto nella Convenzione precedente.

³ Indicatore: percentuale di risposta alle segnalazioni dei Garanti del contribuente entro 30 giorni.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

Analogo impegno è stato mantenuto nella convenzione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁴. Si è contribuito, in tale modo, ad assicurare il rispetto del termine di 30 giorni previsto dallo Statuto per fornire risposta al Garante. In particolare, come si evince dalla relazione di monitoraggio annuale relativa all'anno 2019, i tempi di risposta da parte dell'Agenzia delle entrate alle segnalazioni dei Garanti non hanno superato i 30 giorni nell'84% dei casi, discostandosi solo dell'1% dal target dell'85% previsto.

Per quando riguarda gli enti locali, la situazione in merito ai tempi di risposta risulta essere più complessa. Si profila, pertanto, l'opportunità di individuare strategie di intervento che permettano un maggiore allineamento rispetto agli obiettivi, poiché, ad oggi, il rispetto delle tempistiche sembra dettato da dinamiche informali che non sempre consentono di raggiungere risultati in linea con le aspettative.

2.3.2 I rimborsi

I rimborsi hanno rappresentato un tema molto sentito dai contribuenti anche nell'anno 2019 e le relative segnalazioni, con cui essi lamentano disfunzioni o ritardi nella loro erogazione, costituiscono circa il 9% dell'attività dei Garanti.

Come segnalato nelle precedenti Relazioni, la tempestività nel pagamento dei rimborsi da parte dell'amministrazione finanziaria rappresenta una delle modalità più efficaci per costruire un rapporto tra fisco e contribuente improntato sulla fiducia e buona fede. L'inefficace gestione dei rimborsi rappresenta, invece, un motivo di pregiudizio della qualità di tale rapporto. Il rischio concerne la possibilità del verificarsi di un'asimmetria ingiustificata tra Stato e cittadini: infatti, alla pretesa dello Stato volta ad ottenere dal contribuente l'adempimento dei propri obblighi tributari nei tempi previsti dalle disposizioni normative (con applicazione, in difetto, di sanzioni ed interessi) non corrisponderebbe, dall'altra parte, un'altrettanta tempestività nel rispondere alle istanze dei cittadini. Senza dimenticare un altro aspetto indesiderabile, e cioè il generarsi, a causa di tale ritardo, di ulteriori interessi sulla sorte capitale, con conseguenze dannose anche a carico dell'Erario.

Ad ogni modo, vanno sottolineati i soddisfacenti livelli di *performance* raggiunti dall'Agenzia delle entrate relativamente ai rimborsi IVA e imposte dirette, per i quali si rinvia a quanto rappresentato nel paragrafo 3.3 della presente Relazione, in merito alle tipologie di istanze pervenute ai Garanti.

⁴ L'articolo 3, comma 11, prevede, infatti, che "l'Agenzia fornisce risposta alle segnalazioni del Garante del contribuente entro 30 giorni dalla ricezione delle richieste".

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019**3. L'ATTIVITÀ SVOLTA DAI GARANTI NEL 2019**

I paragrafi che seguono hanno lo scopo di presentare i principali dati relativi all'attività dei Garanti nel corso del 2019. Tali dati sono raccolti attraverso la trasmissione delle relazioni semestrali e annuali cui viene allegato, per ciascun semestre, un dettagliato prospetto statistico contenente i dati analitici dell'attività. Pertanto, così come per il 2018, anche per l'anno oggetto della presente Relazione è possibile proporre un'analisi, il cui livello di dettaglio e la cui completezza derivano dalla maggiore standardizzazione del sistema di raccolta delle informazioni fornite dai singoli Garanti. Essi, con il supporto dei propri collaboratori, compilano un prospetto che consente di raccogliere informazioni sia in merito agli ambiti di azione (*le materie di intervento previste dallo Statuto*) sia con riguardo ai risultati in termini di gestione delle istanze dei contribuenti (*i flussi di attività nel corso di un anno solare e i relativi esiti*)⁵.

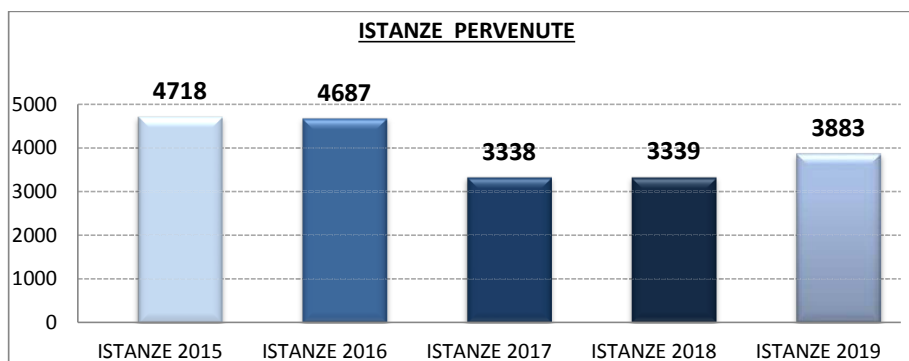
A partire dall'attività relativa all'anno 2019, la raccolta di tali informazioni è effettuata attraverso un'applicazione web che, come anticipato già nella Relazione 2018, permette di raccogliere in modo automatico e puntuale tutte le informazioni necessarie per l'elaborazione della presente Relazione garantendo la qualità e la standardizzazione dei dati e, al contempo, un contenimento dell'*effort* per gli uffici dei Garanti e del Dipartimento delle finanze, ormai necessario a causa della continua contrazione delle risorse umane a disposizione per garantire l'assolvimento dei compiti loro attribuiti dalla legge.

3.1 Istanze pervenute nell'anno

Come rappresentato dal seguente grafico, nel corso del 2019, a livello nazionale, sono pervenute agli uffici dei Garanti 3.883 nuove istanze.

⁵ Ai fini della presente analisi e di una corretta comprensione della stessa, sono necessarie le seguenti precisazioni:

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

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

Il dato del 2019 evidenzia un leggero incremento rispetto al 2018, anche se il numero delle pratiche pervenute resta comunque inferiore rispetto ai livelli raggiunti nel 2015 e nel 2016.

Inoltre, considerando che la media delle istanze pervenute nei quattro anni precedenti (2015-2018) è pari a 4.020, il dato del 2019 conferma la tendenza del quadriennio precedente, con una diminuzione di appena il 3,4%.

Di seguito viene presentato il dettaglio delle istanze pervenute per regione e province autonome.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

Relativamente all'anno 2019, la tabella seguente offre, invece, un quadro più dettagliato delle istanze complessivamente pervenute ai Garanti e, in particolare:

- istanze primo semestre;
- istanze secondo semestre;
- istanze totali;
- valore assoluto cumulato;
- valore percentuale cumulato;
- media mensile.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

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

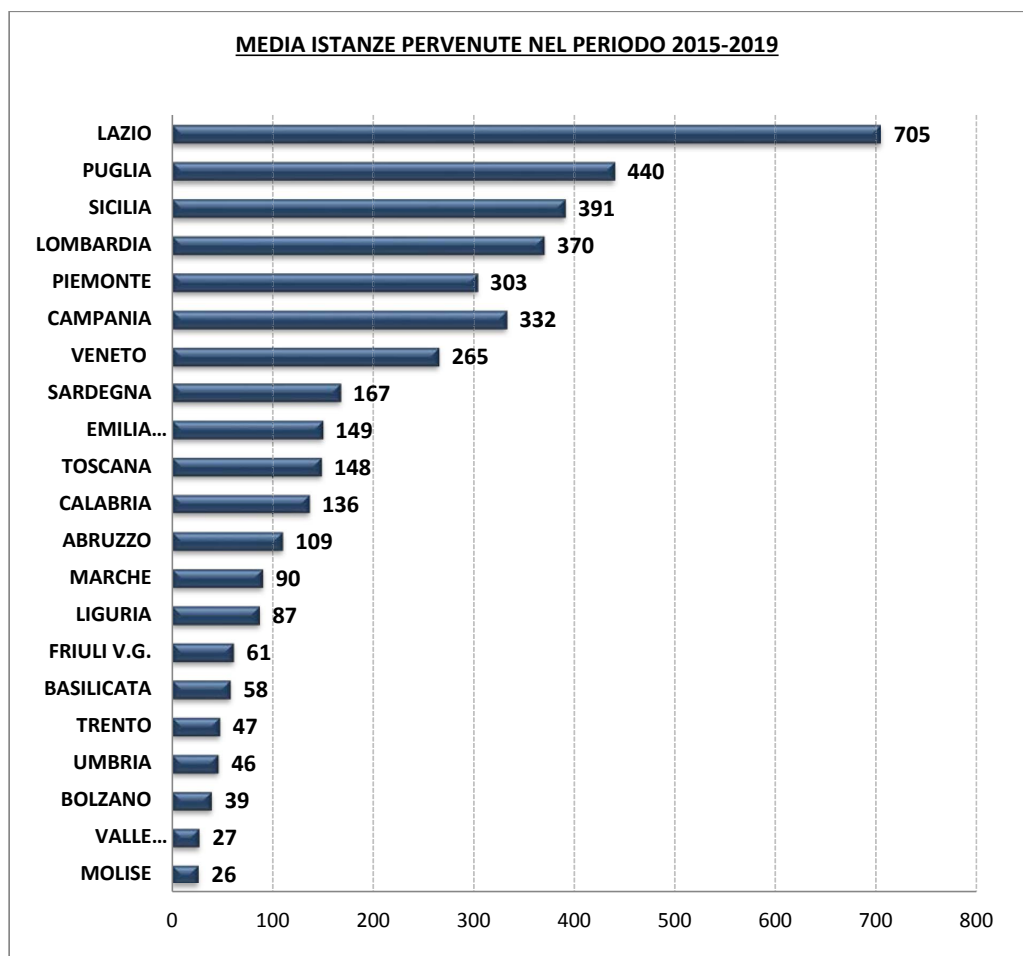
REGIONE	I SEMESTRE	II SEMESTRE	ANNUALE	MEDIA MENSILE	CUMULATA ANNUALE	CUMULATA PERCENTUALE
LAZIO	287	264	551	45,9	551	14%
LOMBARDIA	221	230	451	37,6	1002	26%
VENETO	181	267	448	37,3	1450	38%
SICILIA	207	195	402	33,5	1852	48%
CAMPANIA	227	154	381	31,8	2233	58%
PUGLIA	122	149	271	22,6	2504	65%
PIEMONTE	122	101	223	18,6	2727	71%
TOSCANA	97	66	163	13,6	2890	75%
EMILIA R.	86	73	159	13,3	3049	79%
SARDEGNA	67	83	150	12,5	3199	83%
CALABRIA	50	89	139	11,6	3338	86%
LIGURIA	46	33	79	6,6	3417	88%
MARCHE	35	42	77	6,4	3494	90%
ABRUZZO	32	40	72	6,0	3566	92%
BASILICATA	40	23	63	5,3	3629	94%
BOLZANO	21	38	59	4,9	3688	95%
UMBRIA	30	26	56	4,7	3744	97%
FRIULI V. G.	16	38	54	4,5	3798	98%
TRENTO	19	23	42	3,5	3840	99,35%
MOLISE	13	12	25	2,1	3865	100%
VALLE D'AOSTA	12	6	18	1,5	3883	100%
TOTALE	1931	1952	3883	15,4		

L'analisi dei valori conferma anche nel 2019 la differenza, in termini di mole di lavoro, tra i diversi Garanti. In particolare, osservando i due estremi, il Garante del Lazio ha ricevuto un numero di nuove istanze pari a 551 (circa l'11% in meno rispetto all'anno precedente) mentre all'ufficio del Garante della Valle d'Aosta ne sono pervenute appena 18 (valore leggermente inferiore rispetto alle 25 istanze dell'anno precedente). In tale ambito, è significativo rilevare come nelle prime sette sedi regionali – Lazio, Lombardia, Veneto, Sicilia, Campania, Puglia, e Piemonte – corrispondenti ad un terzo del totale, sia pervenuto il 71% di tutte le nuove istanze registrate dai Garanti nel 2019 (pari, in valore assoluto, a 2.727 istanze). Tali evidenze, confermano l'esistenza di una situazione di forte disomogeneità che vede alcune sedi impegnate nella gestione di un numero di istanze notevolmente superiore rispetto alla media.

Il grafico sottostante, inoltre, fornisce la media delle istanze pervenute per Regione nel periodo 2015-2019, ordinato in modo decrescente. Tale valore medio permette di

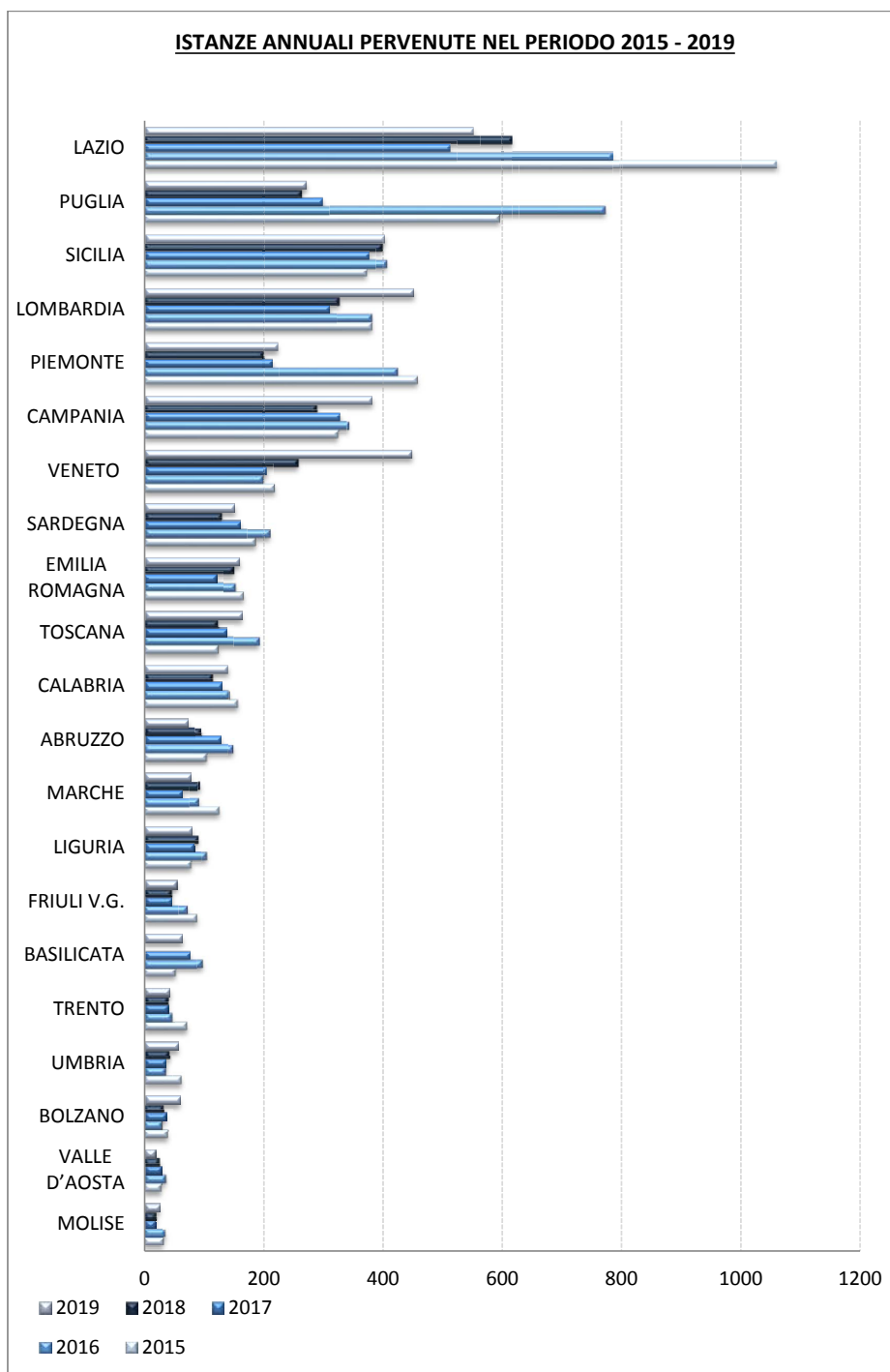
Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

evidenziare come i risultati emersi nel 2019 non rappresentino un evento isolato, quanto piuttosto la conferma di un fenomeno costante nel periodo considerato.



Il dato puntuale per ciascun anno, riportato nel seguente grafico, permette infine di osservare il fenomeno più analiticamente:

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019



Più nello specifico, grazie anche all'osservazione del grafico sopra riportato e contenente le istanze pervenute per regione, è possibile osservare che nell'ultimo biennio, sebbene il dato

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

aggregato di istanze pervenute sia solo lievemente aumentato, l'andamento regionale risulta piuttosto diversificato. In particolare, Lombardia, Campania e Veneto risultano sensibilmente in crescita nel 2019, con percentuali di incremento rispettivamente del 38%, 32% e 74%; Abruzzo e Valle d'Aosta, al contrario, risultano in calo rispettivamente del 24% e del 28%; mentre per le restanti regioni si registra, come lo scorso anno, una sostanziale stabilità o una variazione inferiore al 20%.

Per quanto concerne la distribuzione delle istanze pervenute per regione, si evidenzia che in ognuna delle prime sette regioni per numerosità, nel periodo 2015-2019, sono pervenute in media 400 istanze l'anno, mentre nelle regioni residue quasi 85. Come già sottolineato, anche tali dati di medio periodo confermano che i singoli Garanti (quali organi monocratici) devono occuparsi di un numero di istanze talvolta molto diverso tra loro.

3.2 Istanze gestite

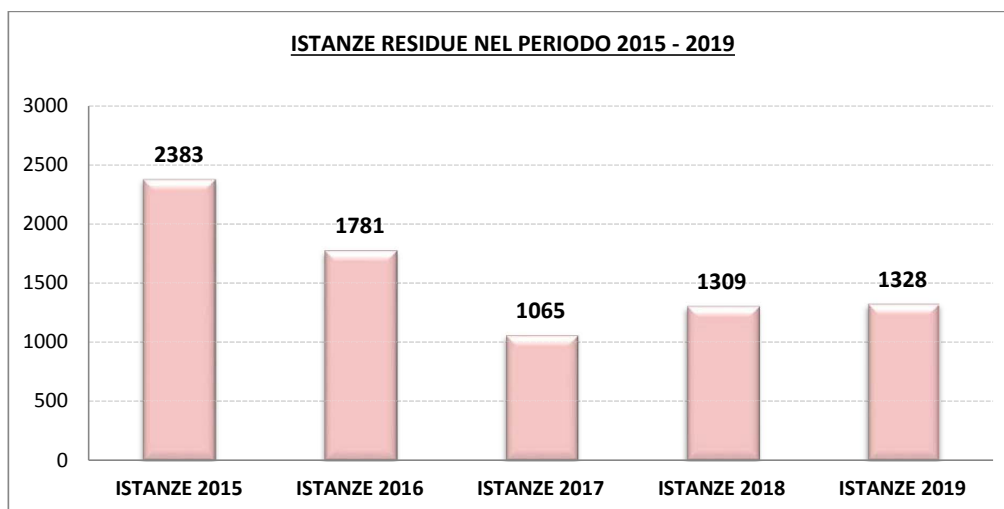
Nel 2019 la gestione complessiva ha riguardato un totale di 5.192 istanze, in aumento di circa il 20% rispetto al 2018, quando le istanze gestite sono state pari a 4.301. All'interno di tale aggregato sono incluse sia istanze pervenute nel corso del 2019 (3.883) sia le istanze residue degli anni precedenti.

Per comprendere appieno la composizione dell'attività svolta nell'anno in esame occorre ricordare la nozione di "istanze residue"⁶: queste ultime rappresentano le pratiche istruite dal Garante, ma non ancora definite alla fine dell'anno in esame poiché in attesa di risposta da parte dell'ente impositore. Il dato riferito a tali istanze, come già segnalato nelle precedenti relazioni, è indice di un fenomeno che, se va oltre la dimensione fisiologica, può generare un clima di incertezza e minare il rapporto di fiducia tra fisco e contribuente con possibilità di alimentare anche il contenzioso innanzi ai giudici tributari. Ed è proprio da tali considerazioni che origina l'esigenza di monitorare, attraverso specifici indicatori, i tempi di risposta degli enti alle segnalazioni trasmesse dai Garanti (a tal proposito, si ricorda ad esempio che nel Piano della Convenzione tra Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle entrate per il triennio 2019-2021 è stato confermato l'indicatore atto a valutare i tempi di risposta di quest'ultima alle segnalazioni trasmesse dai Garanti).

Di seguito, si illustra l'andamento delle istanze residue dal 2015 al 2019.

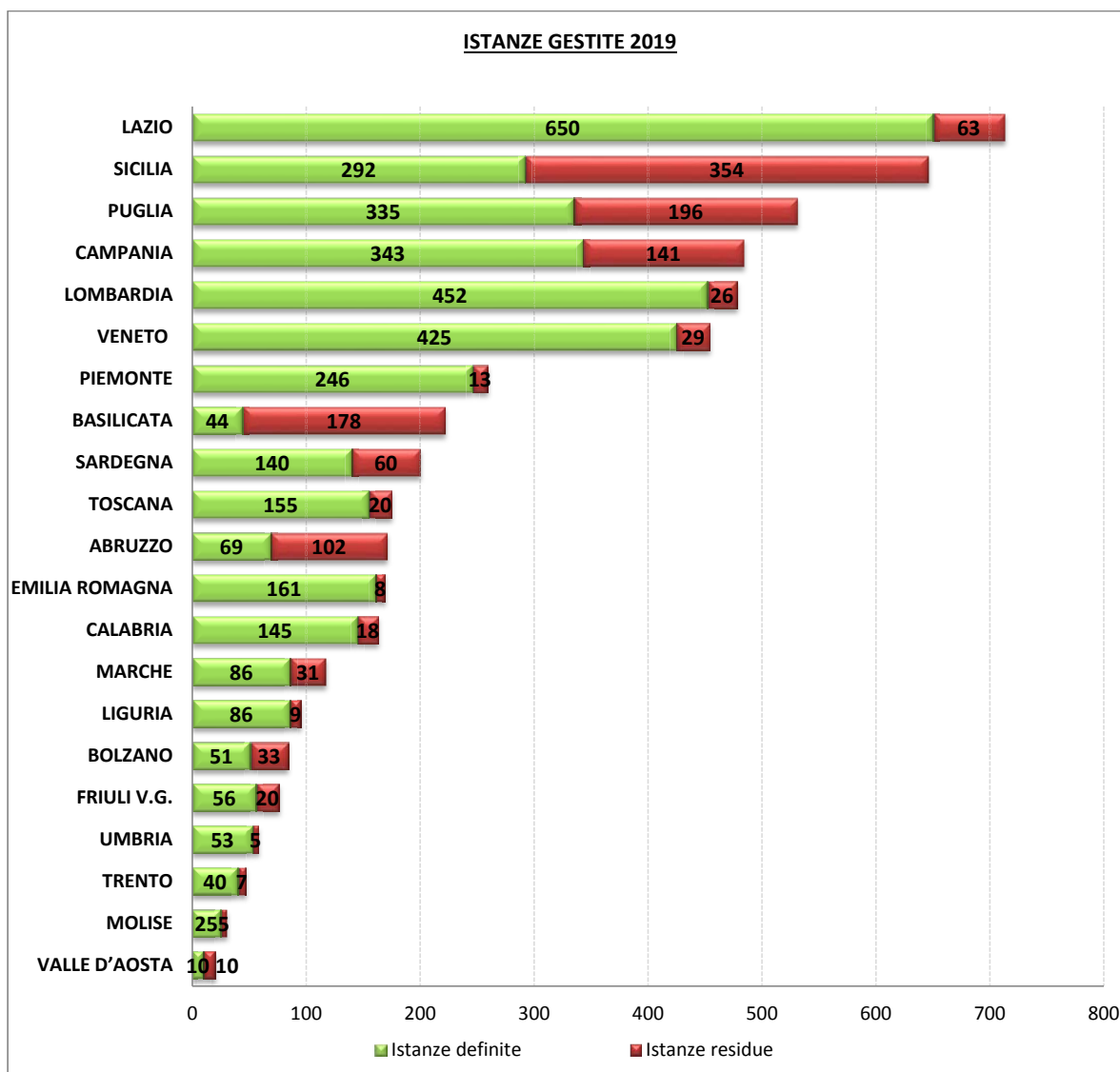
⁶ Il calcolo delle istanze residue può essere effettuato come segue: istanze pervenute nell'anno di competenza e residue al 31.12 dell'anno precedente al netto delle istanze definite al 31.12 dell'anno di competenza.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019



Nel 2019, il totale delle pratiche residue (pari a 1.328) è leggermente superiore alle istanze residue dell'anno precedente. Nonostante sembri registrarsi un *trend* in aumento nell'ultimo triennio, si è, per il momento, ben al di sotto dei valori registrati negli anni 2015 e 2016.

Il grafico che segue, invece, presenta su base regionale il dettaglio delle istanze definite nel 2019 e di quelle residue a fine anno. In particolare, i Garanti hanno complessivamente definito 3.864 istanze (il segmento in verde) con un residuo di 1.328 (il segmento in rosso). Anche osservando tali dati si evidenziano delle notevoli differenze tra regioni: alcune, infatti, registrano una percentuale di istanze residue particolarmente bassa mentre altre, al contrario, mostrano una percentuale piuttosto elevata. Ciò anche in considerazione del numero di istanze totali in gestione del singolo Garante: infatti, sembra esserci una correlazione positiva tra l'incremento del numero delle istanze e l'aumento della percentuale di istanze residue. Risultati difformi rispetto a tale andamento vengono registrati solo da Abruzzo e Basilicata.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente **2019**


Il valore delle istanze residue nel 2019 rappresenta il 26% del totale delle istanze in gestione nel corso dell'anno; in otto regioni si è però registrata una maggiore incidenza percentuale delle pratiche residue.

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

REGIONE	PRATICHE DEFINITE 2019	PRATICHE RESIDUE 2019	INCIDENZA PERCENTUALE DELLE
---------	------------------------	-----------------------	-----------------------------

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

			RESIDUE SUL TOTALE
VALLE D'AOSTA	10	10	50%
MOLISE	25	5	17%
TRENTO	40	7	15%
UMBRIA	53	5	9%
FRIULI V.G.	56	20	26%
BOLZANO	51	33	39%
LIGURIA	86	9	9%
MARCHE	86	31	26%
CALABRIA	145	18	11%
EMILIA ROMAGNA	161	8	5%
ABRUZZO	69	102	60%
TOSCANA	155	20	11%
SARDEGNA	140	60	30%
BASILICATA	44	178	80%
PIEMONTE	246	13	5%
VENETO	425	29	6%
LOMBARDIA	452	26	5%
CAMPANIA	343	141	29%
PUGLIA	335	196	37%
SICILIA	292	354	55%
LAZIO	650	63	9%
TOTALE	3864	1328	26%

In merito al totale delle istanze in gestione nell'anno, si consideri, inoltre, che dalle relazioni semestrali e annuali prodotte risulta che i Garanti gestiscono anche molte richieste verbali – a seguito di contatti telefonici o accessi fisici all'Ufficio da parte dei contribuenti – che, in taluni casi, si risolvono attraverso interlocuzioni con gli uffici finanziari competenti e per i quali c'è una particolare attenzione per evitare l'insorgere di contenziosi. Sul punto appare, infine, opportuno sottolineare anche un'altra circostanza e cioè che alcune istanze presentate dai contribuenti, sebbene vengano considerate uniche ai fini dell'analisi statistica, contengono di fatto una pluralità di segnalazioni che, sovente, riguardano materie e anche enti impositori diversi.

3.3 Tipologia di istanze pervenute

In questo paragrafo sono riportate le principali questioni oggetto di intervento che caratterizzano l'attività dei Garanti. Tale approfondimento, come anticipato, è stato possibile grazie al *format* standardizzato sottoposto ai Garanti per la compilazione che, a partire dal 2016, ha permesso di ottenere informazioni più puntuali in merito a due aspetti principali: le materie oggetto di intervento (come delineate dalla normativa) e i flussi di attività, compresi gli esiti.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

Per quanto riguarda il primo aspetto, sono stati raccolti i dati relativi alle seguenti *tipologie di istanze*:

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

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto relativo ai *flussi* e agli *esiti delle attività*, sono stati raccolti i dati dei seguenti *status* delle istanze:

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

Dall'analisi del dettaglio per materia, si evince che nel 2019 l'attività dei Garanti ha riguardato prevalentemente i seguenti ambiti (tra parentesi viene fornito il numero delle pratiche pervenute nel corso dell'anno):

- liquidazione, accertamento, sanzioni con riferimento a diritti o tributi erariali (903, con un aumento di circa l'8% rispetto al dato 2018) e locali (372, con un aumento del 22% rispetto al 2018), nel quale sono trattate problematiche attinenti prevalentemente all'attività di accertamento degli enti impositori;
- riscossione di tributi erariali (730, con un significativo aumento del 42% rispetto al 2018) e locali (216, dato sostanzialmente pari a quello rilevato nel 2018 quando erano pervenute 208 istanze), nel quale sono trattate, invece, problematiche attinenti all'operato degli agenti della riscossione;

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

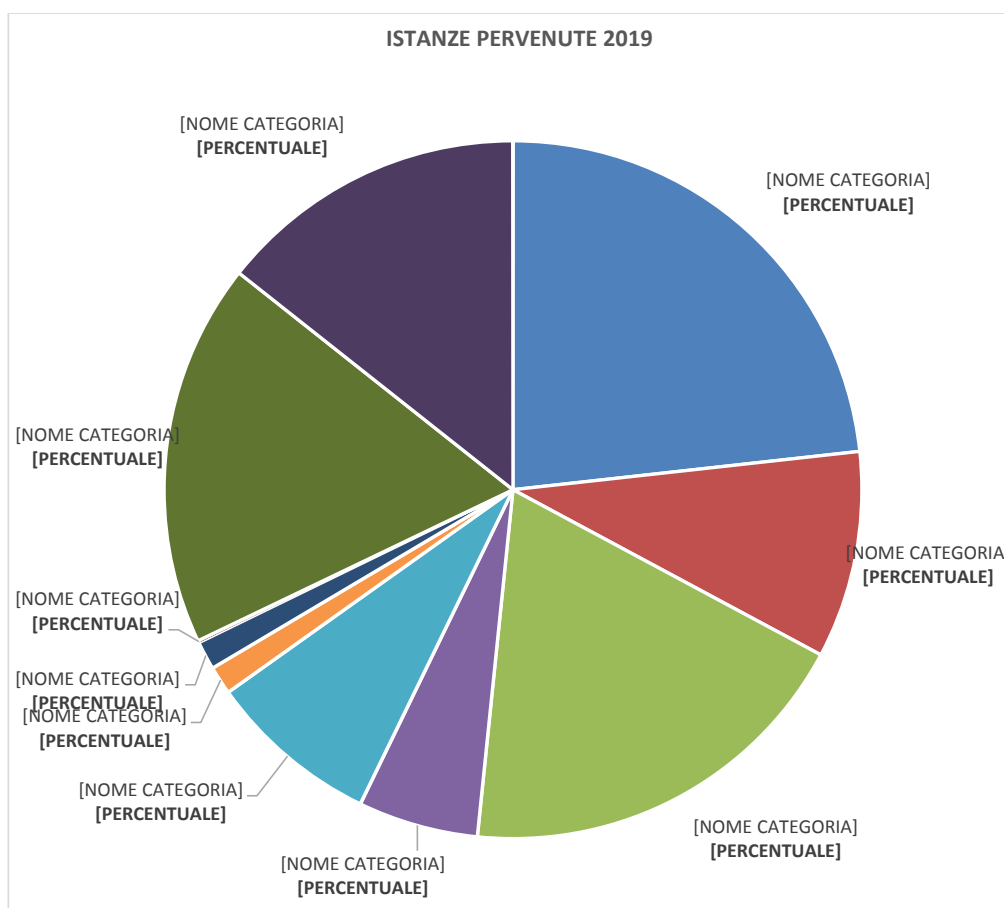
Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

- rimborsi di tributi erariali (309, con una diminuzione di circa il 23% rispetto al 2018) e locali (51, con un aumento del 35% rispetto al 2018).

L'insieme di tali istanze rappresenta il 66% circa del totale delle pratiche pervenute.

La rimanente parte comprende diverse tipologie di istanze, come richieste di informazioni, richieste di intervento nel caso di verifiche fiscali, segnalazioni di irregolarità o malfunzionamento degli uffici, denunce anonime, quesiti e questioni non rientranti nella competenza del Garante.

La seguente figura offre una rappresentazione grafica del fenomeno.

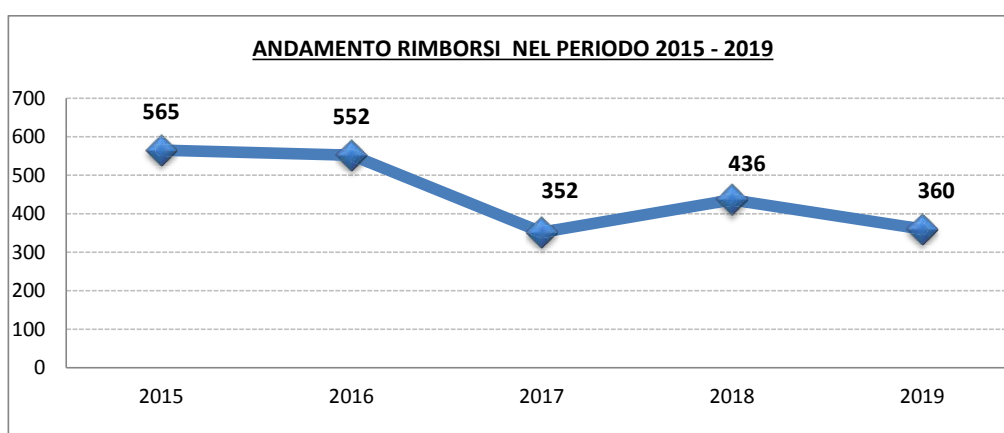


Di seguito un *focus* particolare sugli andamenti delle principali tipologie di istanze pervenute ai Garanti, quali rimborsi, tributi locali e procedure di autotutela.

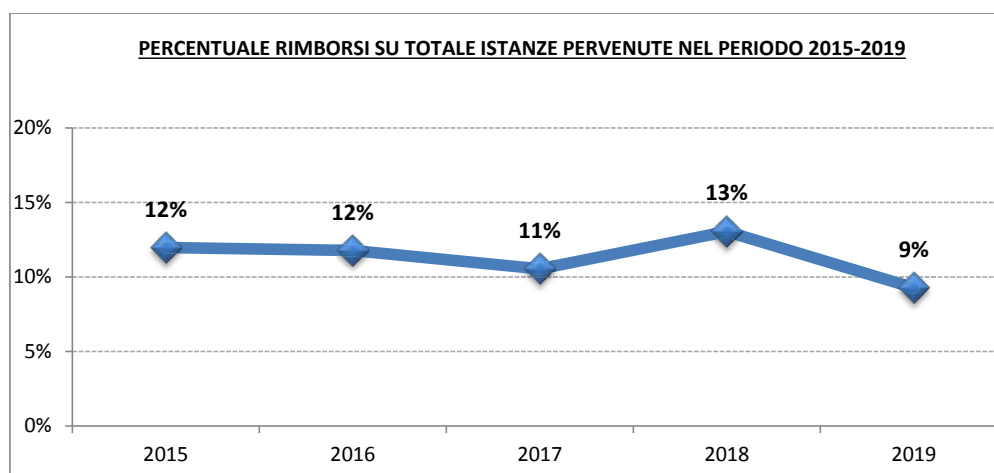
Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019**3.3.1 I rimborsi**

Per quanto riguarda le istanze di rimborso – relative sia ai tributi erariali sia ai tributi locali – il grafico successivo illustra il loro andamento nel periodo 2015-2019.

È possibile osservare come il numero di tali istanze, pressoché stabile nel biennio 2015-2016, ha registrato nel 2017 una decisa flessione. Nel 2018, al contrario, il dato torna in aumento, per poi diminuire nuovamente nel 2019.



Osservando nel grafico seguente la medesima grandezza, ma come valore percentuale sul totale delle istanze pervenute, si evidenzia come l'andamento sia stato sostanzialmente stabile negli anni 2015-2018, con una diminuzione del 4% nell'anno oggetto della presente Relazione.



Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

Per meglio comprendere l'andamento di tale fenomeno a livello locale, è possibile osservare la seguente tabella, contenente i dati relativi alle istanze di rimborso pervenute nel 2018 e nel 2019 con l'indicazione delle rispettive variazioni in percentuale.

REGIONE	2019	2018	VARIAZIONE %
ABRUZZO	15	12	25%
BASILICATA	13	nd	nd
BOLZANO	2	6	-67%
CALABRIA	7	7	0%
CAMPANIA	22	43	-49%
EMILIA R.	15	28	-46%
FRIULI V. G.	4	6	-33%
LAZIO	45	68	-34%
LIGURIA	3	5	-40%
LOMBARDIA	79	77	3%
MARCHE	9	18	-50%
MOLISE	4	2	100%
PIEMONTE	12	26	-54%
PUGLIA	26	23	13%
SARDEGNA	14	12	17%
SICILIA	51	70	-27%
TOSCANA	19	13	46%
TRENTO	3	3	0%
UMBRIA	3	0	-
VALLE D'A.	1	0	-
VENETO	13	17	-24%
TOTALE	360	436	-17%

I dati evidenziano come il fenomeno di diminuzione delle istanze di rimborso non sia generalizzato su tutto il territorio ma derivi, in particolare, dall'andamento registrato in alcune regioni che gestiscono un numero rilevante di pratiche, quali Campania, Lazio, e Sicilia. Per tali regioni, si ha infatti una considerevole diminuzione delle istanze rispetto all'anno precedente: Campania (-49%), Lazio (-34%) e Sicilia (-27%). Una diminuzione ancora più marcata si è invece registrata nella Provincia autonoma di Bolzano (-67%) e in Piemonte (-54%).

In merito ai rimborsi, dalla lettura delle relazioni trasmesse dai Garanti, emerge quanto segue. Le istanze di rimborso continuano ad essere oggetto di forti lamentele da parte dei contribuenti, soprattutto in relazione alle tempistiche con le quali i rimborsi vengono erogati (es. *Garante Toscana, relazione annuale 2019, pag.7*; *Garante Friuli Venezia Giulia, relazione annuale 2019, pag. 5*). Al riguardo, taluni Garanti segnalano in particolare che i contribuenti sono talvolta costretti ad attendere molto a lungo prima di poter effettivamente ricevere il rimborso dovuto, anche dopo aver visto accolta la propria istanza da parte degli uffici territoriali competenti (es. *Garante Campania, relazione annuale 2019, pag. 5*; *Garante Puglia,*

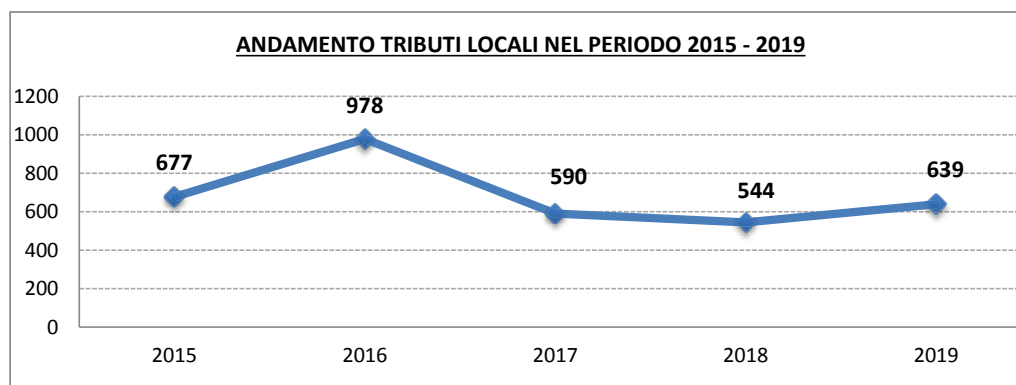
Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

relazione annuale 2019, pag. 3; Garante Toscana, relazione annuale 2019, pag. 6), auspicando una maggiore tempestività nell'erogazione dei rimborsi da parte dell'amministrazione fiscale, in modo da poter così consolidare ulteriormente quel rapporto di fiducia e collaborazione che lo Stato deve necessariamente instaurare con i contribuenti.

Sul punto va comunque osservato che l'accelerazione nell'esecuzione dei rimborsi fiscali ai cittadini ed alle imprese, anche attraverso l'adozione di tecniche di analisi dei rischi, continua ad essere una stringente priorità politica dalla quale promana un preciso indirizzo per l'Agenzia delle entrate. Tali obiettivi sono infatti stati confermati nella Convenzione 2019-2021 e declinati in diversi indicatori di *performance* all'interno del più generale obiettivo denominato "Favorire la tax compliance attraverso il miglioramento dei servizi erogati"⁸. Al riguardo, nell'anno 2019 l'Agenzia ha conseguito per i rimborsi IVA un risultato superiore all'obiettivo pianificato, lavorando il 90,55% dei rimborsi a fronte dell'88% previsto. Ugualmente, l'obiettivo prestabilito è stato raggiunto e superato in relazione ai rimborsi di imposte dirette, le cui lavorazioni hanno raggiunto il 90,61% a fronte di un obiettivo pari all'80%.

3.3.2. I tributi locali

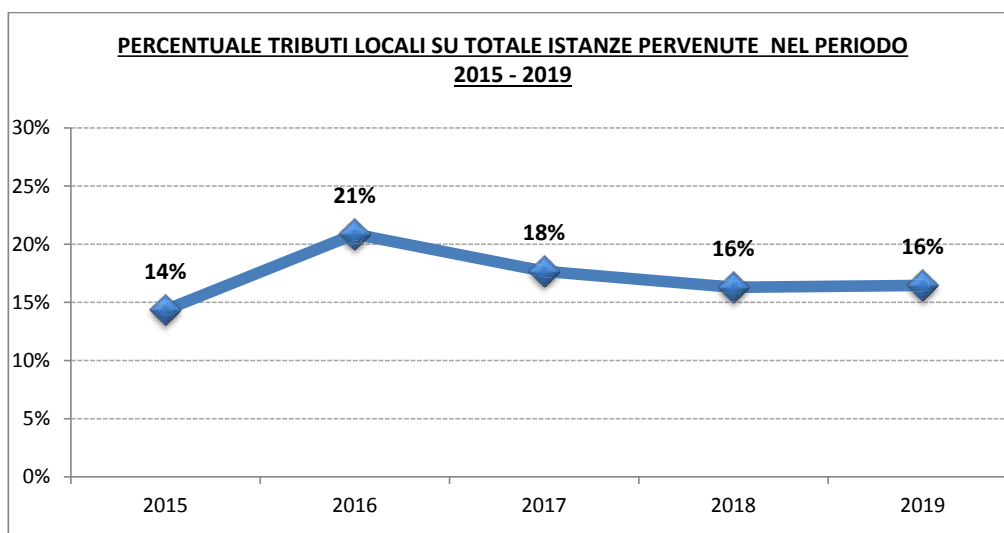
Di seguito, viene presentato, per il medesimo periodo, il dettaglio riguardante i tributi locali relativi alle diverse tipologie di istanze (in particolare, liquidazione/accertamento/sanzioni, riscossione e rimborsi). Osservando il grafico è possibile osservare come, a seguito di un picco registrato nel corso del 2016, il numero delle istanze relative ai tributi locali è considerevolmente diminuito tra il 2016 e il 2018, per poi mostrare un nuovo aumento nel 2019.



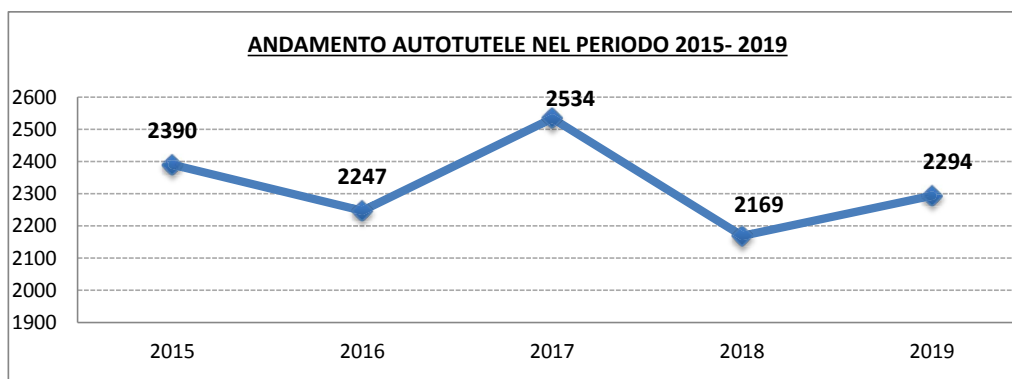
⁸ V. Convenzione 2019-2021 con l'Agenzia delle entrate, allegato 2, pag. 12

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

L'osservazione di tale fenomeno, anche dal punto di vista della percentuale di tali istanze sul totale delle istanze pervenute, conferma che, a partire dal 2016, l'impatto delle istanze relative ai tributi locali si è ridotto, fino a quasi stabilizzarsi, registrando un lieve aumento tra il 2018 e il 2019.

**3.3.3. L'attivazione dell'autotutela da parte del Garante**

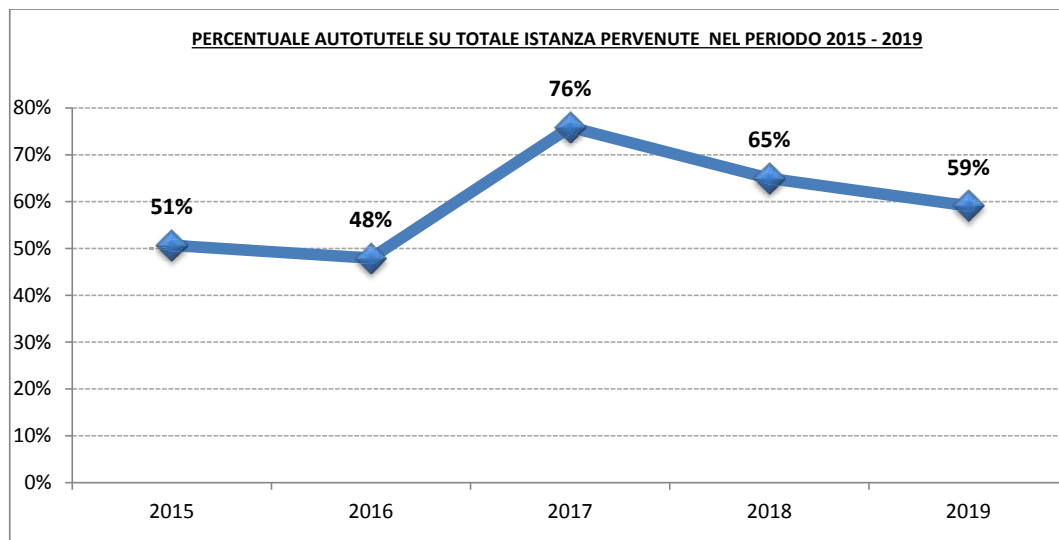
Infine, nel grafico seguente viene presentato il dettaglio delle procedure di autotutela attivate dai Garanti nel periodo 2015-2019.



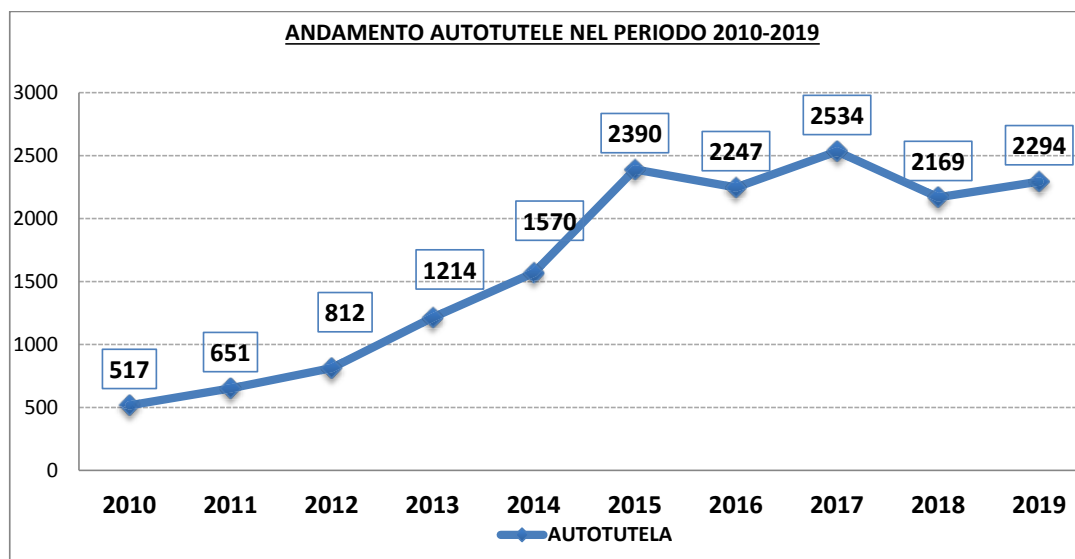
L'andamento della gestione delle istanze con attivazione dell'autotutela non permette ancora di evidenziare nell'ultimo periodo un *trend* definito, ma registra un'oscillazione tra un anno ed un altro, il cui valore è compreso tra le 125 e le 365 istanze.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

Neppure l'osservazione del medesimo fenomeno dal punto di vista dell'impatto percentuale delle istanze gestite in autotutela sul totale delle istanze pervenute, permette di individuare un *trend* specifico del periodo.



Per meglio comprendere il fenomeno è dunque necessario analizzare il *trend* a partire dal 2010, come riportato nel grafico seguente:



Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

L'andamento a partire dal 2010 permette, infatti, di meglio inquadrare il dato degli ultimi cinque anni in uno scenario di crescita fino al 2015 e di stabilizzazione da tale anno in poi.

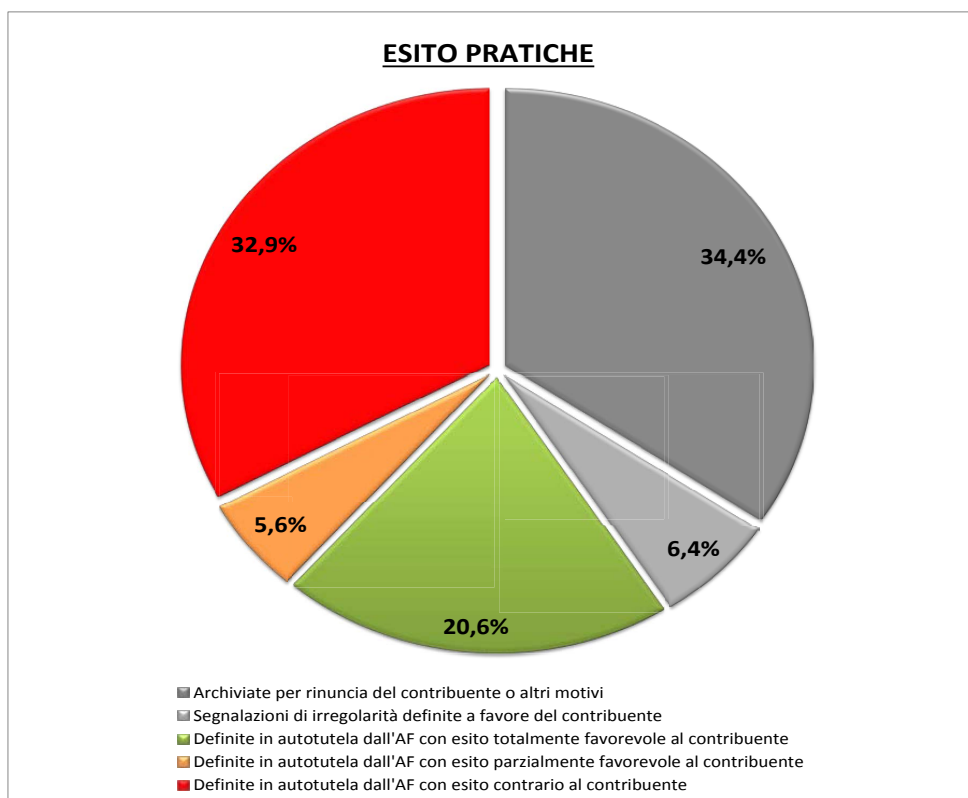
3.4 Esiti delle istanze definite

Nel presente paragrafo sono, infine, riportati gli esiti delle 3.864 istanze definite dai Garanti nell'anno 2019. Di esse il 34% è stato archiviato per rinuncia da parte del contribuente (in aumento rispetto al 2018 dove tale percentuale era pari al 26%). Per il 59% delle segnalazioni è stata invece attivata la procedura di autotutela. Nel prospetto seguente sono riportati, in valore assoluto e percentuale, gli esiti delle istanze definite nel corso del 2019, distinte per tipologia e con indicazione – per ognuna di esse – delle rispettive percentuali.

ISTANZE 2019	DEFINITE DIRETTAMENTE DAL GARANTE			DEFINITE IN AUTOTUTELA DALL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA				TOTALE
	Archivate per rinuncia del contribuente o altri motivi	Segnalazioni di irregolarità definite a favore del contribuente	Subtotale	con esito totalmente favorevole al contribuente	con esito parzialmente favorevole al contribuente	con esito contrario al contribuente	Subtotale	
VALORE ASSOLUTO	1.331	248	1.579	796	216	1.273	2.285	3.864
VALORE PERCENTUALE	34,4%	6,4%	40,9%	20,6%	5,6%	32,9%	59,1%	100,0%

I medesimi dati sono riportati graficamente:

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019



Di fondamentale importanza, ai fini della presente Relazione, è l'esame delle 2.285 pratiche risolte in autotutela che, come si evince dalla tabella precedente, hanno costituito quasi il 60% dell'attività svolta durante il 2019. Gli esiti delle autotutele attivate dal Garante presso gli enti impositori – avendo riguardo all'interesse del contribuente – possono essere così classificati: favorevoli (796 pratiche), parzialmente favorevoli (216 pratiche) e contrari (1.273 pratiche). Di seguito il confronto (espresso come valore percentuale rispetto al numero complessivo di pratiche risolte in autotutela) tra gli esiti del 2019 e del 2018⁹:

ESITI FAVOREVOLI		ESITI PARZIALMENTE FAVOREVOLI		ESITI CONTRARI	
2019	2018	2019	2018	2019	2018
35%	36%	9%	11%	56%	53%

⁹ I dati indicati in tabella sono stati ottenuti calcolando l'incidenza percentuale dei diversi tipi di esito (favorevole, parzialmente favorevole, contrario) sul totale di 2285 pratiche risolte in autotutela.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2019

Nei primi due casi, l'esito presuppone un esercizio dell'autotutela da parte dell'ente impositore ed un accoglimento, totale o parziale, delle osservazioni formulate dal Garante. Nell'ultimo caso, l'esito contrario al contribuente può essere determinato da un provvedimento negativo in autotutela (in sostanza una conferma dell'atto) oppure dal mancato esercizio *tout court* dell'autotutela da parte dell'ente impositore che, in ambedue i casi, si risolve in un mancato accoglimento di quanto rappresentato dal Garante.

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

In primo luogo, per quanto riguarda le istanze per le quali è stata attivata l'autotutela, si evince che il contribuente ha trovato una totale o parziale soddisfazione alla propria istanza nel 44% dei casi (esiti totalmente o parzialmente favorevoli), in leggero calo rispetto al 2018 (47%).

In secondo luogo, si desume che, grazie all'intervento del Garante, si è certamente evitato un possibile contenzioso con riguardo al 61% delle controversie (pratiche con esito favorevole al contribuente a cui si aggiungono le rinunce da parte dello stesso e le segnalazioni di irregolarità definite a suo favore, come riportate nel precedente grafico a torta).

Infine, è possibile ipotizzare che, per le pratiche con esito parzialmente favorevole e non favorevole, alla luce dell'intervento del Garante, il contribuente abbia potuto meglio interpretare la bontà della pretesa avanzata dall'amministrazione finanziaria, con un conseguente miglioramento della fiducia nel sistema fiscale.



180520125780