

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LII**
n. **5**

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAI GARANTI DEL CONTRIBUENTE

(Anno 2021)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(FRANCO)

Trasmessa alla Presidenza l'11 ottobre 2022

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021**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 2021	12
3.1. Istanze pervenute nell'anno	13
3.2. Tipologia di istanze pervenute.....	19
3.2.1. I tributi erariali.....	20
3.2.2. I tributi locali.....	22
3.2.3. I rimborsi.....	23
3.3. Istanze in carico nel 2021	25
3.4. Definizione delle istanze: attivazione dell'autotutela ed esiti.....	28
3.4.1. L'attivazione dell'autotutela da parte del Garante	28
3.4.2. Esiti delle istanze definite	30

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021**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, per quanto concerne l'anno 2021, in merito al funzionamento del Garante del contribuente che, come noto, interviene, 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).

A tale proposito, occorre precisare preliminarmente che il perdurare dello stato emergenziale conseguente alla diffusione della pandemia da Covid-19 durante l'intero 2021, ha continuato a produrre effetti rilevanti sull'attività degli uffici pubblici, compresi gli uffici dei Garanti del Contribuente.

Nonostante tale situazione, il Garante ha continuato a svolgere le funzioni di tutela dei contribuenti e di mediazione tra i cittadini e l'amministrazione finanziaria.

Tale funzione di "garanzia" del rapporto di fiducia tra fisco e cittadini ha assunto - in particolare nell'ultimo biennio, caratterizzato dalle ricadute negative della pandemia sul contesto socio-economico - una rinnovata importanza, alla luce delle indicazioni in tema di politica fiscale, che possono essere così riassunte:

- raggiungimento di una maggiore certezza fiscale per il contribuente (*tax certainty*), anche mediante l'attività di semplificazione normativa;
- riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, al fine di rendere più snella l'attività di dichiarazione e, di conseguenza, aumentare il livello di adempimento spontaneo;
- potenziamento delle garanzie procedurali.

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

Al riguardo, nell'attuale strategia *customer-oriented* dell'Amministrazione finanziaria - che trova riscontro, oltre che nei documenti programmatici, nella stessa Carta costituzionale - la figura del Garante, quale soggetto intermediario nel rapporto tra cittadino e amministrazione, ha un

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

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

ruolo centrale non solo come organo di garanzia, ma anche come punto di snodo del rapporto tributario, per accelerare la definizione delle istanze presentate dai cittadini e dare importanti riscontri sull'attività operativa, sui comportamenti e sulla stessa percezione dell'amministrazione fiscale presso i cittadini/contribuenti. Nell'Atto di indirizzo per il conseguimento della politica fiscale 2022-2024 viene precisato, tra l'altro, l'obiettivo dell'ottimizzazione e dell'ampliamento dei canali messi a disposizione dall'Amministrazione finanziaria, attraverso strumenti che offrano ai contribuenti/utenti una chiara definizione dei propri obblighi fiscali, anche in un'ottica di maggiore trasparenza dei rapporti con il fisco.

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

A tale proposito, il consolidarsi dell'approccio collaborativo dell'amministrazione finanziaria, sia verso i contribuenti sia nei confronti delle richieste del Garante, trova conferma dall'esame delle relazioni trasmesse. In particolare, le osservazioni sollevate in passato circa la scarsa tempestività di risposta dell'amministrazione fiscale risultano oggi, in buona parte, superate e sostituite da una maggiore soddisfazione dei Garanti per la collaborazione assicurata dagli Uffici. Al contrario, permangono difficoltà riguardo le richieste rivolte dai Garanti alle amministrazioni locali per gli aspetti di loro competenza, che in alcuni casi rimangono senza risposta nonostante ripetuti solleciti.

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

- la prima, dedicata a elencare sinteticamente attribuzioni, modalità di funzionamento, ambiti di intervento nonché criticità rilevate dai Garanti stessi nello svolgimento delle proprie funzioni;
- la seconda, indirizzata principalmente a illustrare dati ed elaborazioni sull'attività svolta dai Garanti nel corso del 2021, con particolare riguardo alla tipologia e agli esiti delle pratiche gestite.

Per quest'ultima parte, viene dato conto anche dell'impatto che le misure agevolative di contrasto agli effetti socio-economici della pandemia hanno avuto in termini di riduzione delle

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

richieste presentate al Garante le quali, sebbene in aumento rispetto al 2020, non hanno tuttavia raggiunto i numeri del 2019.²

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 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, in attività di servizio o a riposo;
- avvocati, dottori commercialisti e ragionieri pensionati, scelti, per ciascuna direzione regionale dell'Agenzia delle entrate, dai rispettivi ordini di appartenenza.

L'incarico ha durata quadriennale ed è rinnovabile tenendo presenti professionalità, produttività ed attività svolta (articolo 13, comma 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 dall'Agenzia delle entrate, con proprie risorse. A tale riguardo, la Convenzione triennale per gli esercizi 2021-2023 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

² Il riferimento è, in particolare, ai provvedimenti normativi che hanno disposto la sospensione delle attività di accertamento e riscossione e il differimento delle scadenze normalmente previste per le obbligazioni tributarie.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

necessario per lo svolgimento delle sue funzioni, fornendo risposta alle sue segnalazioni entro 30 giorni (articolo 3, comma 12)³.

Tuttavia, secondo quanto già riportato nelle relazioni riferite agli anni precedenti, molti Garanti hanno osservato come questa posizione di dipendenza nei confronti dell'Agenzia delle entrate, per quanto riguarda la dotazione di risorse umane e strumentali, possa rischiare di compromettere non solo la terzietà e l'autonomia riconosciute *ex lege* a tale organo, ma anche la sua stessa operatività. Nello specifico, una delle richieste più frequenti avanzata dai Garanti è quella di avere una gestione autonoma dei protocolli per le pratiche di propria competenza e una casella Pec dedicata (cfr. *Garante Piemonte, Relazione annuale 2021, pagine 3-4; Garante Puglia, Relazione annuale 2021, pag. 9; Garante Lazio, Relazione II semestre 2021, pag. 4*).

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

Per questi motivi, diversi Garanti auspicano un intervento legislativo in materia, al fine di delineare un chiaro meccanismo sostitutivo idoneo a entrare in funzione in caso di incompatibilità, conflitto di interesse o altre forme di impedimento (cfr. *Garante Lombardia, Relazione annuale 2021, pagine 2-3; Garante Piemonte, Relazione annuale 2021, pag. 12*).

La questione del coordinamento della figura del Garante con l'istituto del *Difensore Civico* - figura alla quale, di fatto, vengono spesso affidate dalle amministrazioni territoriali, seppure limitatamente ai tributi locali, funzioni analoghe a quelle svolte dal Garante del contribuente - appare, invece, in minore evidenza nelle relazioni presentate nel corso del 2021 rispetto agli anni precedenti, segno che la collaborazione tra le due istituzioni comincia in molti contesti a produrre effetti positivi (es. *Garante Lombardia, Relazione annuale 2021, pag. 6; Garante Piemonte, Relazione annuale 2021, pag. 11; Garante Umbria, Relazione annuale 2021, pag. 3*).

³ L'articolo 3 della citata Convenzione, al comma 12, stabilisce che: "L'Agenzia, in attuazione delle previsioni di cui alla L. 212/2000, assicura al Garante del contribuente il supporto tecnico-logistico e le risorse umane necessarie per lo svolgimento delle sue funzioni. L'Agenzia fornisce risposta alle segnalazioni del Garante del contribuente entro 30 giorni" (V. Convenzione Ministro-Agenzia delle entrate per gli esercizi 2021-2023, al seguente [link https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-Agenzia-delle-entrate-triennio-2021-2023.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-Agenzia-delle-entrate-triennio-2021-2023.pdf)).

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

Infine, in relazione al riconoscimento della figura del Garante del contribuente va segnalato che, nonostante lo sforzo profuso negli ultimi anni per assicurare a tale istituto un'adeguata pubblicità in relazione alle attività, ai requisiti, alle competenze e alle modalità di contatto (soprattutto attraverso le informazioni rese disponibili nei siti istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle entrate), in molti casi, gli uffici dei Garanti continuano a lamentare una scarsa "visibilità" del loro ruolo e la necessità di una maggiore promozione dell'istituto e delle sue attribuzioni nei confronti dei contribuenti (es. *Garante Piemonte, relazione annuale 2021, pag. 6; Garante Toscana, Relazione II semestre 2021, pag.3; Garante Sardegna, Relazione I semestre 2021, pag. 15; Garante Lazio, relazione annuale 2021, pag. 31*).

Di seguito, viene proposta la tabella rappresentativa dei Garanti in servizio nel 2021.

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

2.2 Compiti del Garante e relative problematiche segnalate

Come sottolineato nelle precedenti relazioni, il Garante rappresenta un organo con funzioni tutorie del rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria, assimilabile a una "magistratura di persuasione", operante in piena autonomia ed a tutela degli interessi dei contribuenti. La legge 212/2000 gli ha attribuito, infatti, un'importante funzione propulsiva e di mediazione nel rapporto tra fisco e contribuenti. In particolare, la sua attività è diretta a tutelare i diritti dei contribuenti lesi da atti e comportamenti degli uffici finanziari che

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

presentano profili di non conformità rispetto alle disposizioni previste dallo Statuto. A tal fine, esso svolge una funzione propulsiva nei confronti dell'amministrazione finanziaria affinché venga assicurato il sistema di garanzie previste dall'ordinamento tributario in favore del contribuente.

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

Per tali motivi, in molte delle relazioni presentate si auspicano modifiche legislative che amplino le capacità di intervento del Garante anche per consolidare la stessa autorevolezza e credibilità dell'istituto presso i cittadini e le altre istituzioni (es. *Garante Abruzzo, Relazione annuale 2021, pag. 4*; *Garante Campania, Relazione annuale 2021, pag. 10*; *Garante Sicilia, Relazione I semestre 2021, pag. 10-11*; *Garante Toscana, Relazione II semestre 2021, pag.10*).

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

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

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

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

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

- 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.

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

La situazione emergenziale e i diversi provvedimenti in materia economica e fiscale adottati dal Governo, anche nel corso del 2021, al fine di contrastare le conseguenze socio-economiche della pandemia, hanno avuto un impatto rilevante anche sull'attività svolta dagli uffici dei Garanti. Oltre al dato generale del numero delle istanze (in aumento rispetto al 2020 ma comunque in diminuzione rispetto al 2019), alla luce del particolare contesto determinatosi è cambiata anche la natura delle stesse. Numerose istanze avanzate da parte dei contribuenti hanno, infatti, avuto ad oggetto i contributi e gli indennizzi previsti dai cc.dd. "Decreti Ristori".

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

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

D'altronde, come noto, il potere specifico di attivazione dell'autotutela tributaria attribuito al Garante non può inficiare il carattere pienamente discrezionale dell'amministrazione nel

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

valutare in concreto la sussistenza dei presupposti di illegittimità dell'atto in precedenza emanato, valutazione sulla quale si basa l'effettivo accoglimento dell'autotutela stessa.

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

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

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

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

Per rendere effettivo e monitorare quest'obbligo dell'amministrazione finanziaria verso il Garante, la Convenzione 2021-2023 con l'Agenzia delle entrate ha confermato, rispetto alla Convenzione precedente, l'indicatore volto a misurare i tempi di risposta alle segnalazioni del Garante⁴. Dalla Relazione di monitoraggio al 31 dicembre 2021, trasmessa dall'Agenzia al Dipartimento delle finanze, che riferisce sui risultati conseguiti, si evince che nel 91% dei casi l'Agenzia ha rispettato il termine dei 30 giorni stabilito in Convenzione⁵. Per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate-Riscossione, relativamente alla verifica sui risultati della gestione 2021, viene indicato l'effettivo rispetto di tale termine per oltre il 95% delle segnalazioni ricevute,

⁴ L'articolo 3, comma 12, della Convenzione 2021-2023 con l'Agenzia delle entrate prevede che "(...) L'Agenzia fornisce risposta alle segnalazioni del Garante del contribuente entro 30 giorni dalla ricezione delle richieste". Tale impegno viene declinato come "percentuale di risposta alle segnalazioni dei Garanti del contribuente entro 30 giorni" negli *Ulteriori elementi informativi di cui all'obiettivo 2 dell'area strategica Servizi* (v. Convenzione, Allegato 4, pag. 9 al seguente link <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-Agenzia-delle-entrate-triennio-2021-2023.pdf>).

⁵ Dato consuntivo di cui al prospetto "Ulteriori informazioni gestionali previste al punto 3.4 dell'allegato 4 della Convenzione" contenuto nella *Relazione di monitoraggio 2021* - (pag. 74).

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

conseguendo quindi un significativo incremento rispetto al dato riferito al 2020 (che era del 45,66%)⁶.

Le relazioni redatte dai Garanti regionali in merito all'attività da essi svolta nel corso del 2021, confermano, in molti contesti territoriali, la prevalenza delle istanze di attivazione dell'autotutela tra le richieste presentate dai contribuenti, sia per quanto concerne l'eventuale annullamento o rettifica di atti impositivi, sia per provvedimenti riguardanti l'erogazione di rimborsi e contributi.

Un aspetto segnalato in talune relazioni pervenute dai Garanti è quello che riguarda, in generale, la scarsa propensione degli uffici all'accoglimento delle istanze di autotutela presentate dal Garante, sia nel caso di richieste su iniziativa di parte sia nelle ipotesi di attivazione della procedura da parte del Garante stesso al termine della sua istruttoria. Proprio perché non è riconosciuto un obbligo generale di pronuncia sulle istanze di autotutela, alcuni Garanti riterrebbero opportuno prevedere quanto meno un dovere degli uffici tributari al rilascio di un provvedimento motivato, in tutti i casi di rigetto dell'istanza di autotutela presentata dal Garante (cfr. *Garante Lombardia, Relazione annuale 2021, pag. 8*; *Garante Marche, Relazione II semestre 2021, pag. 4*; *Garante Molise, Relazione II semestre 2021, pag. 4*).

La maggioranza dei Garanti si pronuncia positivamente riguardo il rispetto dei termini di risposta da parte degli uffici dell'amministrazione finanziaria, nel quadro di una valutazione generalmente positiva del rapporto di collaborazione con gli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda invece gli enti locali impositori, permane una maggiore difficoltà di relazione in alcuni contesti territoriali, soprattutto riguardo i ritardi nelle risposte alle richieste di atti e informazioni, comportamento che da alcuni Garanti viene ascritto a un sostanziale disconoscimento da parte di tali enti della loro competenza in materia di tributi regionali e locali (cfr. *Garante Calabria, Relazione II semestre 2021, pag. 3*).

2.3.2 I rimborsi

Il tema dei rimborsi, riferito sia ai tributi erariali che locali, ha rappresentato anche nell'anno 2021 uno degli argomenti più rilevanti nell'ambito delle segnalazioni trasmesse dai contribuenti ai Garanti per evidenziare disfunzioni o ritardi nella loro erogazione (cfr. *Garante Abruzzo, Relazione annuale 2021, pag. 5*; *Garante Campania, Relazione annuale 2021, pag. 7 e ss.*; *Garante Puglia, Relazione annuale 2021, pag. 5*).

⁶ Dato consuntivo contenuto nel *Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2021 - Area strategica efficienza - Obiettivo 3* (pag. 65).

https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Rapporto_di_verifica_AdeR_2021.pdf

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

Riguardo questo punto, viene ribadita da molti Garanti l'importanza dell'ottimizzazione del processo di definizione e pagamento dei rimborsi nel contesto generale della costruzione di un rapporto tra amministrazione fiscale e contribuenti basato sulla fiducia e sulla buona fede. Al contrario, viene rilevato che il permanere di tale aspetto disfunzionale alimenta nel cittadino contribuente la visione di una sperequazione nella ripartizione tra diritti e doveri, laddove lo Stato ha tutti i mezzi per far valere la propria pretesa tributaria e, al contrario, il cittadino può poco o nulla avverso i ritardi o le omissioni dell'amministrazione nei suoi confronti (*Garante Lombardia, Relazione annuale 2021, pag. 8; Garante Piemonte, Relazione annuale 2021, pag. 9*).

A compensazione di tale aspetto negativo, molte relazioni danno conto dei progressi raggiunti dall'Agenzia delle entrate nell'ambito dell'erogazione dei rimborsi per i tributi erariali, come si riscontra dall'analisi dei questionari trasmessi, nei quali si evidenzia una significativa riduzione del numero delle istanze in materia presentate dai cittadini rispetto agli anni precedenti.⁷

3. L'ATTIVITÀ SVOLTA DAI GARANTI NEL 2021

Nei paragrafi seguenti vengono descritti i dati più rilevanti sull'attività svolta dai Garanti regionali nel corso dell'anno 2021.

Le informazioni di dettaglio, recanti i valori numerici e le percentuali di raffronto, sono state ricavate dalla compilazione dei questionari semestrali da parte degli stessi uffici dei Garanti, resi disponibili tramite l'applicazione informatica SIGOV, oltre che dalla lettura delle osservazioni riportate nelle relazioni semestrali e annuali pervenute. Analogamente agli anni precedenti, la finalità è quella di fornire un'analisi dettagliata sulle quantità e sulla natura delle richieste trasmesse dai contribuenti agli uffici dei Garanti, in particolare per quanto concerne *le materie oggetto dell'intervento* previste dallo Statuto, circoscrivendo così i relativi ambiti di azione e *l'andamento dei flussi di attività nel corso dell'anno e i relativi esiti* raggiunti nella gestione delle istanze dei contribuenti⁸.

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;

⁷ Per ulteriori approfondimenti sulla tipologia di istanze pervenute ai Garanti, si rinvia al paragrafo 3.2 della presente relazione.

⁸ Ai fini della presente analisi e di una corretta comprensione della stessa, sono necessarie le seguenti precisazioni:

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

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

- 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 competenza⁹.

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

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

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

3.1 Istanze pervenute nell'anno

Il seguente grafico prende in considerazione l'ultimo quinquennio e mostra come nel corso del 2021, a livello nazionale, sono pervenute agli uffici dei Garanti 3.024 nuove istanze, in sensibile aumento rispetto alle 2.675 dell'anno precedente (+12% circa).

Al riguardo, considerato il permanere delle misure emergenziali derivanti dalla pandemia anche per tutto il 2021, lo scostamento positivo denota una inversione di tendenza rispetto all'anno 2020, indice di un aumento delle istanze indirizzate ai Garanti, come indicato nel grafico seguente.

⁹ 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 | 2021

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

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

Relativamente all'anno 2021, la tabella seguente offre, invece, un quadro più dettagliato delle istanze complessivamente pervenute ai Garanti e, in particolare:

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

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

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

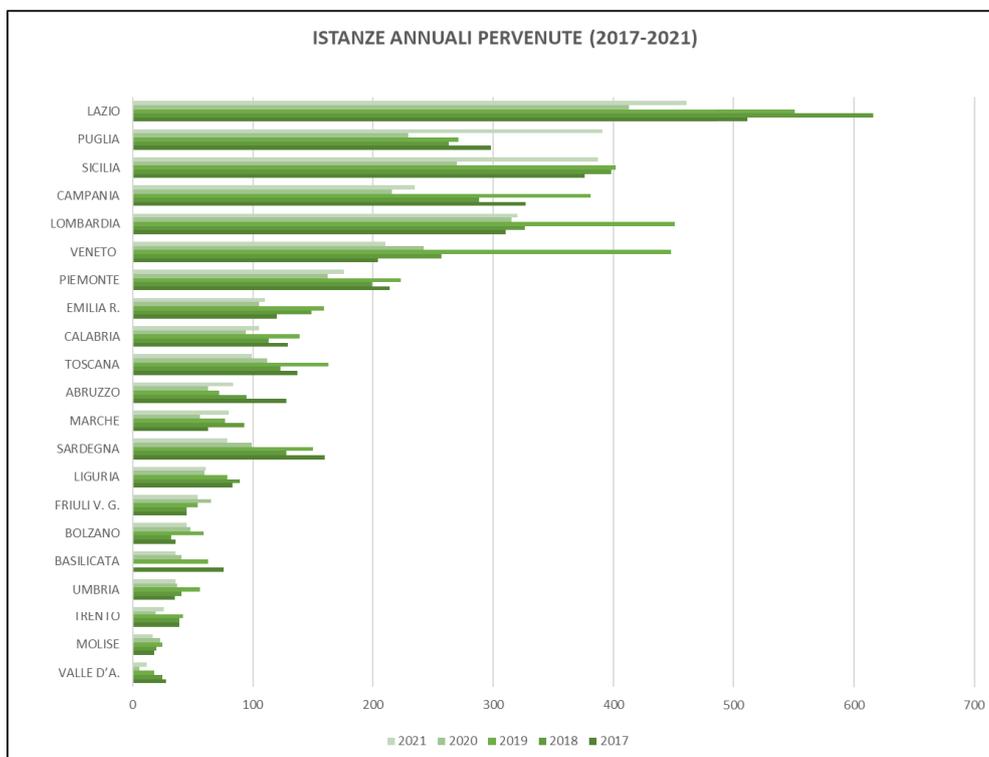
ISTANZE PERVENUTE 2021						
REGIONE	I SEMESTRE	II SEMESTRE	ANNUALE	MEDIA MENSILE	CUMULATA ANNUALE	CUMULATA PERCENTUALE
LAZIO	265	196	461	38,4	461	15%
PUGLIA	271	120	391	32,6	852	28%
SICILIA	264	123	387	32,3	1239	41%
LOMBARDIA	173	147	320	26,7	1559	52%
CAMPANIA	76	159	235	19,6	1794	60%
VENETO	121	89	210	17,5	2004	67%
PIEMONTE	101	75	176	14,7	2180	72%
EMILIA R.	78	32	110	9,2	2290	76%
CALABRIA	55	50	105	8,8	2395	80%
TOSCANA	56	43	99	8,3	2494	83%
ABRUZZO	49	35	84	7,0	2578	86%
MARCHE	48	32	80	6,7	2658	88%
SARDEGNA	35	44	79	6,6	2737	91%
LIGURIA	22	39	61	5,1	2798	93%
FRIULI V. G.	32	22	54	4,5	2852	95%
BOLZANO	24	21	45	3,8	2897	96%
BASILICATA	20	16	36	3,0	2933	97%
UMBRIA	17	19	36	3,0	2969	99%
TRENTO	13	13	26	2,2	2995	99%
MOLISE	5	12	17	1,4	3012	100%
VALLE D'AOSTA	10	2	12	1,0	3024	100%
TOTALE	1735	1289	3024	12,0		

Analogamente agli anni precedenti, si sono rilevate differenze in termini di istanze pervenute tra gli uffici dei diversi Garanti. Al riguardo, nella predetta tabella risultano presentate, tra l'altro, n. 461 istanze per il Garante del Lazio (+5% circa rispetto al 2020, regione con il maggiore numero di istanze pervenute nell'anno) e n. 12 istanze per il Garante della Valle D'Aosta (regione con il numero minore di istanze). È significativo, inoltre, rilevare come nelle prime cinque regioni per numerosità di istanze – Lazio, Puglia, Sicilia, Lombardia e Campania – corrispondenti a circa un quarto delle 21 sedi totali, sia pervenuto circa il 60% delle istanze 2021. Prendendo poi in considerazione anche le sedi del Veneto e del Piemonte, si registra che il 72% di tutte le istanze pervenute nel 2021 è distribuito in un terzo degli uffici dei Garanti. Nel merito, si è registrata una certa disomogeneità, in linea con quanto già osservato nell'ambito delle precedenti Relazioni, che vede alcune sedi impegnate nella gestione di un numero di istanze superiore rispetto alla media.

I grafici che seguono illustrano, rispettivamente, le istanze annualmente pervenute nel quinquennio 2017-2021 e la media per regione delle istanze pervenute nel medesimo periodo ordinate in modo decrescente¹⁰.

¹⁰ Si fa presente che nel grafico riportato non è presente il dato relativo alla Basilicata per l'anno 2018 in quanto non fornito.

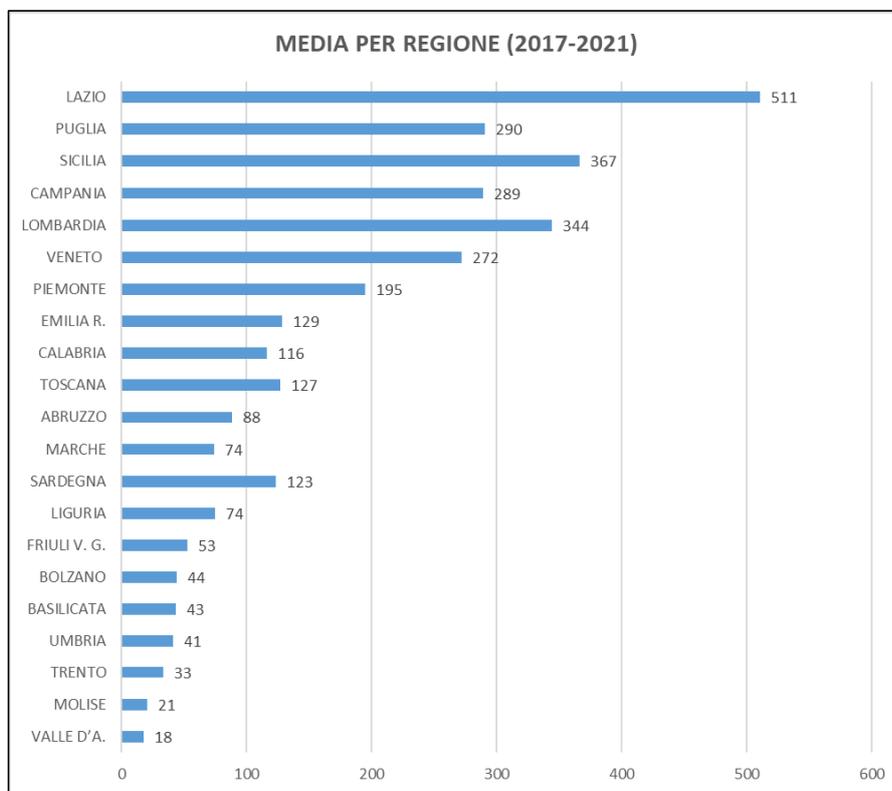
Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021



Osservando il grafico relativo alle *istanze annuali pervenute (2017-2021)*, si può notare che per oltre la metà degli Uffici regionali dei Garanti si è riscontrato nel 2021 un aumento del numero delle istanze rispetto all'anno precedente (particolarmente significativo per Puglia, Sicilia, Lazio, Campania e Marche) mentre per i restanti uffici i numeri sono rimasti sostanzialmente allineati o in leggero calo.

Per quanto concerne la distribuzione delle istanze pervenute per regione, dal grafico seguente, *media per regione (2017-2021)*, emerge che in ognuna delle prime sette regioni per numerosità, nel periodo 2017-2021, sono pervenute in media 324 istanze l'anno, mentre nelle altre regioni e nelle province autonome, la media scende a 70 istanze all'anno.

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

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

3.2 Tipologia di istanze pervenute

In questo paragrafo sono riportate le principali questioni oggetto di intervento che caratterizzano l'attività dei Garanti. Nella tabella seguente le istanze pervenute al Garante del contribuente sono ripartite in relazione alle diverse tipologie di pratiche¹¹.

Tipologia pratiche	Istanze pervenute 2021
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a diritti o tributi erariali	711
Liquidazione/accertamento/sanzioni relativi a tributi locali	323
Riscossione tributi erariali	181
Riscossione tributi locali	218
Rimborsi tributi erariali	312
Rimborsi tributi locali	23
Verifiche fiscali	19
Rimessione in termini	3
Istanze/Questioni varie di competenza	914
Istanze/Questioni varie non di competenza	320
TOTALE	3024

Dall'analisi del dettaglio per materia, si evince che nel 2021 le istanze pervenute – pari a 3.024 – hanno riguardato prevalentemente i seguenti ambiti (tra parentesi viene fornito il numero delle pratiche pervenute nel corso dell'anno raggruppate per tipologia, alcune delle quali in aumento rispetto all'anno precedente):

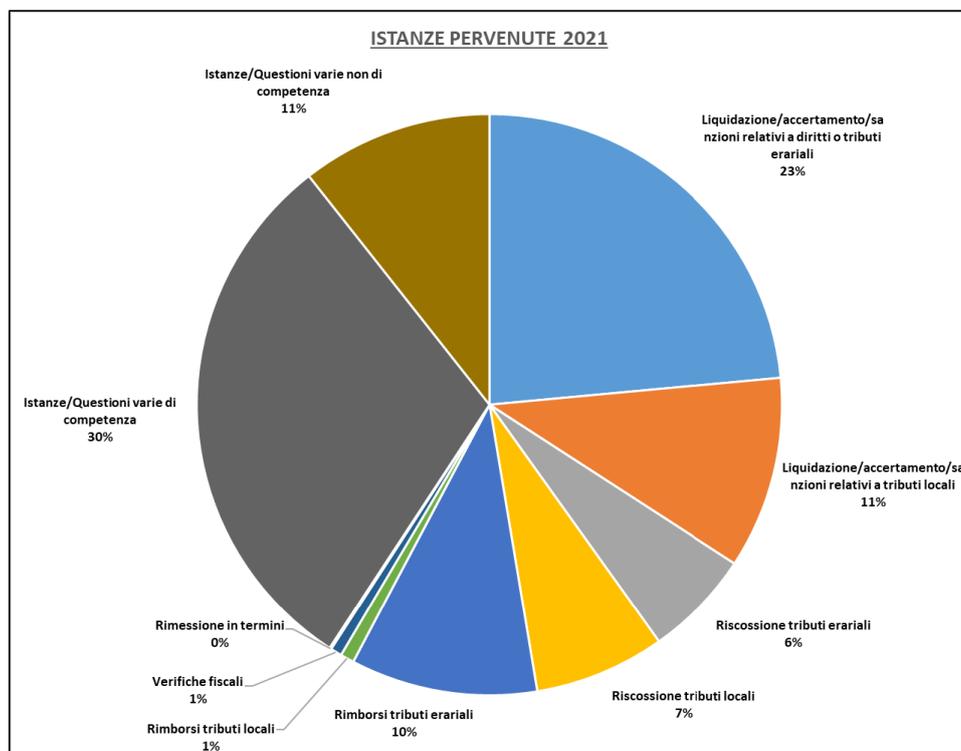
- liquidazione, accertamento, sanzioni con riferimento a diritti o tributi erariali (711) e locali (323), nel quale sono trattate problematiche attinenti prevalentemente all'attività di accertamento degli enti impositori;
- riscossione di tributi erariali (181) e locali (218), nel quale sono trattate, invece, problematiche attinenti all'operato degli agenti della riscossione;
- rimborsi di tributi erariali (312) e locali (23).

L'insieme di tali istanze, pari a 1.768, rappresenta il 58% del totale delle pratiche pervenute (ossia 3.024), con una riduzione di 3 punti percentuali rispetto al dato del 2020 (61%).

La rimanente parte (1.256 cioè il 42% delle richieste pervenute) comprende diverse tipologie di istanze, come richieste di informazioni, richieste di intervento nel caso di verifiche fiscali, segnalazioni di irregolarità o malfunzionamento degli uffici, denunce anonime, quesiti e questioni non rientranti nella competenza del Garante.

La seguente figura offre una rappresentazione grafica del fenomeno.

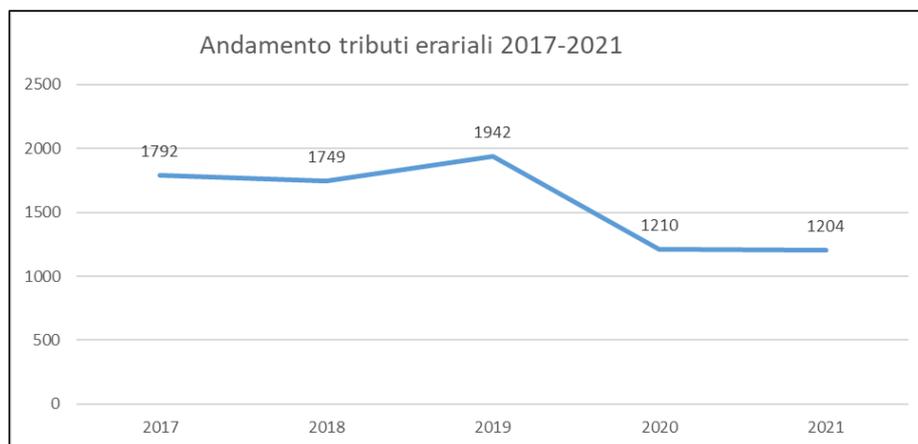
¹¹ Sono stati raccolti a parte, invece, i dati relativi ai pareri per mancato o irregolare funzionamento degli uffici (articolo 3 D.L. 498/1961).

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

Di seguito sono riportati più nel dettaglio gli andamenti delle principali tipologie di istanze (tributi erariali, tributi locali e rimborsi) per il periodo 2017-2021 e le percentuali che esse rappresentano sul totale delle istanze pervenute nei singoli anni del quinquennio considerato.

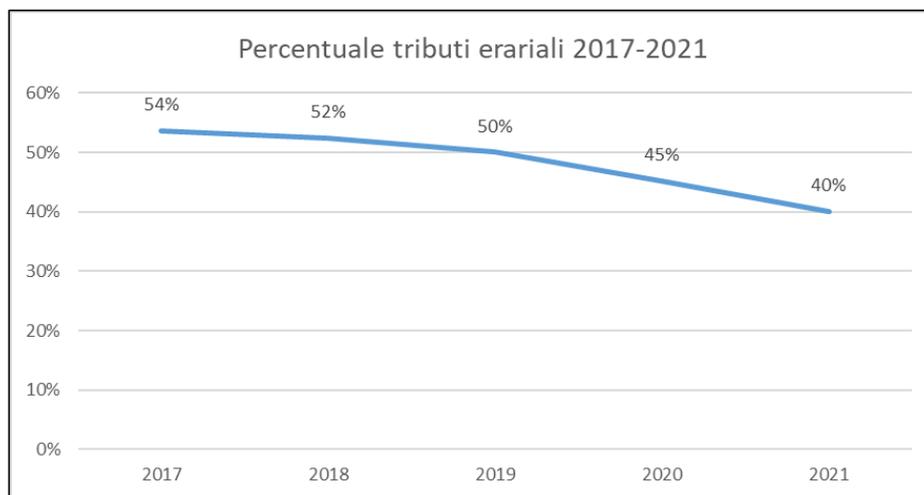
3.2.1 I tributi erariali

Il grafico seguente illustra l'andamento dei tributi erariali relativo alle diverse tipologie di istanze pervenute nel quinquennio 2017-2021 (in particolare, liquidazione/ accertamento/ sanzioni, riscossione e rimborsi)

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

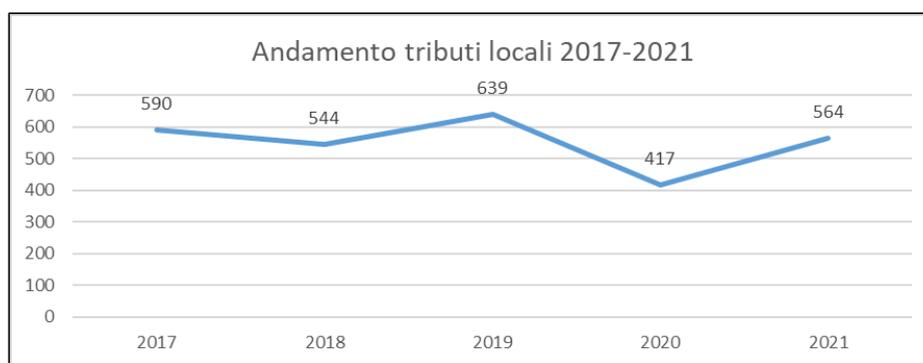
Come riportato nel grafico, l'andamento delle istanze relative a tributi erariali ha registrato nel 2021 un lieve calo (6 istanze) rispetto al 2020. Tale sostanziale stabilità del dato, può essere connessa alla generale risalita del numero delle istanze pervenute ai Garanti con l'attenuarsi della fase più acuta dell'emergenza epidemologica.

Nel grafico seguente si può osservare come la percentuale rappresentata dalle istanze relative a tributi erariali nel 2021, conferma un *trend* in calo della loro incidenza sul totale delle pratiche pervenute, dopo il picco raggiunto nel 2017.

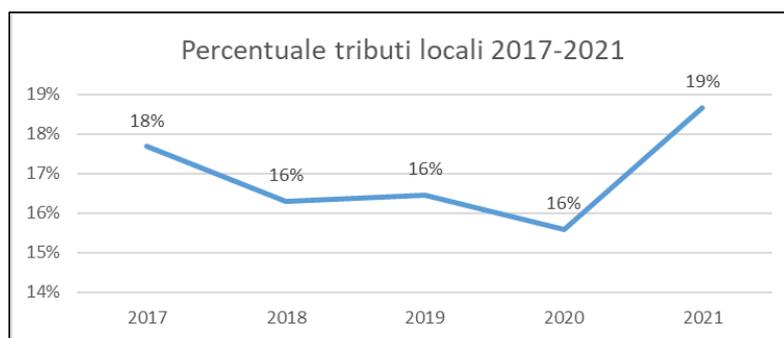


Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021**3.2.2 I tributi locali**

Di seguito, viene presentato, per il periodo 2017-2021, il dettaglio riguardante i tributi locali relativi alle diverse tipologie di istanze (liquidazione/accertamento/sanzioni, riscossione e rimborsi). Il grafico evidenzia come, dopo il calo dello scorso anno, il numero delle istanze relative ai tributi locali sia tornato sui livelli medi del triennio 2017-2019.



Anche dal punto di vista della percentuale di tali istanze sul totale di quelle pervenute, i dati dell'anno scorso confermano, nell'arco del periodo 2017-2021, la ripresa delle istanze relative ai tributi locali, che si attestano al 19%.



Per quanto concerne la natura dell'ente impositore del tributo oggetto delle tipologie di istanze considerate (liquidazione/accertamento/sanzioni, riscossione e rimborsi), si osserva che la risalita del numero delle istanze relative ai tributi locali (564) e la contestuale stabilità del

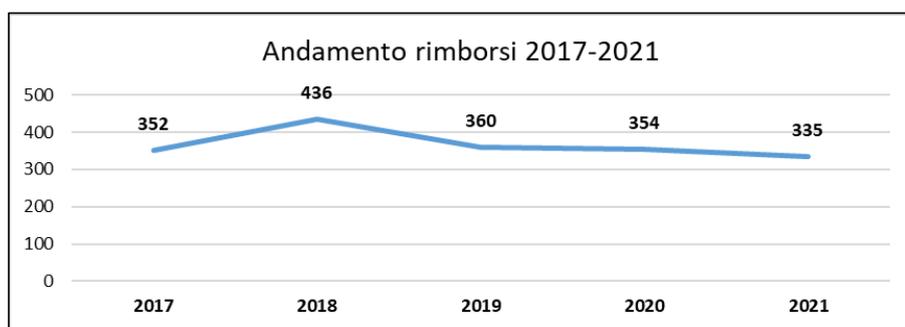
Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

dato riferito ai tributi erariali, (1.204) hanno ridotto la “forbice” tra questi due valori rispetto alla rilevazione riferita al 2020.

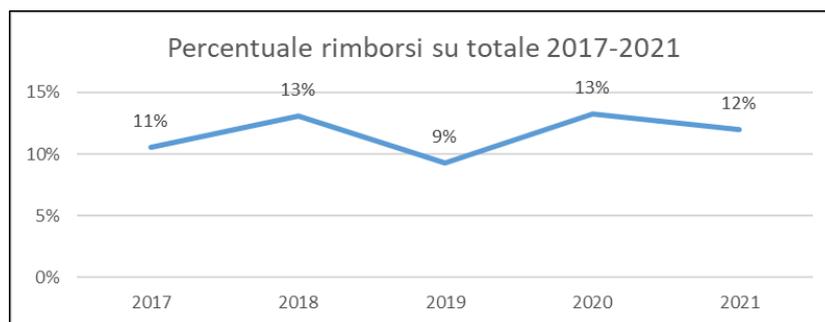
3.2.3 I rimborsi

Per quanto riguarda invece le istanze di rimborso – relative sia ai tributi erariali sia ai tributi locali – il grafico successivo illustra il loro andamento nel periodo 2017-2021.

In proposito, si osserva che il numero di istanze relative a rimborsi registra una lieve riduzione (19 istanze in meno rispetto al 2020) la quale, unita alle modeste oscillazioni rilevate negli anni precedenti, conferma una sostanziale stabilità del dato nell’arco degli ultimi cinque anni come indicato nel seguente grafico.



Al riguardo, si segnala che la percentuale di rimborsi sul totale delle istanze risulta in calo di un solo punto rispetto all'anno precedente.



Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

Al fine di delineare l'andamento di tale fenomeno a livello locale, si rinvia alla seguente tabella, contenente i dati relativi alle istanze di rimborso pervenute nel 2020 e nel 2021 con l'indicazione delle rispettive variazioni in percentuale.

SEDE	2020	2021	VAR. %
ABRUZZO	18	31	72%
BASILICATA	11	0	-100%
BOLZANO	11	4	-64%
CALABRIA	9	19	111%
CAMPANIA	21	11	-48%
EMILIA R.	12	13	8%
FRIULI V. G.	2	4	100%
LAZIO	51	59	16%
LIGURIA	4	8	100%
LOMBARDIA	64	58	-9%
MARCHE	4	0	-100%
MOLISE	2	4	100%
PIEMONTE	28	6	-79%
PUGLIA	21	16	-24%
SARDEGNA	10	10	0%
SICILIA	62	58	-6%
TOSCANA	6	4	-33%
TRENTO	2	6	200%
UMBRIA	1	3	200%
VALLE D'A.	1	6	500%
VENETO	14	15	7%
TOTALE	354	335	-5%

I dati evidenziano come, a fronte di un aumento delle istanze di rimborso in 11 Regioni, in altre 9 si registra una diminuzione significativa, mentre in una Regione (la Sardegna) non si sono avute variazioni.

In proposito, nell'anno 2021 la materia dei rimborsi ha continuato ad essere oggetto di segnalazioni da parte dei contribuenti (cfr. *Garante Abruzzo, Relazione annuale 2021, pag. 5*; *Garante Campania, Relazione annuale 2021, pag. 7*; *Garante Lombardia, Relazione annuale 2021, pag. 8*; *Garante Piemonte, Relazione annuale, pag. 9*). Tuttavia, in alcuni contesti regionali, viene segnalata una maggiore tempestività nella corresponsione dei rimborsi che trova riscontro in una sensibile riduzione delle lamentele da parte dei contribuenti (*Garante Sardegna, Relazione annuale 2021, pag.5*; *Garante Umbria, Relazione annuale 2021, pag. 6*).

Come si rileva nei documenti di indirizzo, programmazione e consuntivazione dell'Agenzia delle entrate, il raggiungimento di livelli sempre maggiori di efficienza nell'erogazione dei rimborsi ai cittadini e alle imprese, continua a rappresentare uno degli obiettivi prioritari della

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

politica fiscale. In particolare, nella Convenzione 2021-2023 tale obiettivo viene declinato, nell'ambito dell'Area strategica "Servizi", in diversi indicatori di *performance* all'interno di quello più generale denominato "Favorire la tax compliance attraverso il miglioramento dei servizi erogati"¹².

A tal proposito, va precisato che, in base ai dati di consuntivo al 31 dicembre 2021, in merito alla lavorazione dello *stock* arretrato dei rimborsi ai cittadini e alle imprese, l'Agenzia ha conseguito per i rimborsi IVA ordinari un risultato del 94,7% che supera quindi l'obiettivo pianificato e fissato all'88%. Anche le tempistiche di erogazione sono migliori rispetto al *target* previsto (68 giorni a fronte dei 78 programmati). Risultati ugualmente positivi sono stati raggiunti in relazione ai rimborsi IVA prioritari, dei quali è stata effettuata la lavorazione del 97,6% a fronte di un risultato atteso pari al 91%, e ancor più in relazione ai rimborsi di imposte dirette, le cui lavorazioni hanno raggiunto un valore del 96%, rispetto al *target* prefissato dell'85%¹³.

3.3 Istanze in carico nel 2021

Le istanze in carico nel 2021, calcolate sommando le istanze residue del 2020, ovvero 968, e le istanze pervenute nel 2021, pari a 3.024, ammontano a complessive 3.992, registrando così una diminuzione di solo 18 istanze rispetto al dato del 2020, anno in cui le istanze in carico ammontavano a 4.010. Si tratta, quindi, di una variazione minima che denota la tendenza alla risalita del numero complessivo di istanze trattate dai Garanti dopo la sensibile riduzione dello scorso anno¹⁴.

Al fine di analizzare più in dettaglio il dato delle "istanze residue", occorre anzitutto chiarire che queste sono composte dalle pratiche istruite dal Garante, ma non ancora definite alla fine dell'anno in esame poiché in attesa di risposta da parte dell'ente impositore¹⁵. Come rilevato nelle precedenti relazioni, in ciò risiede l'importanza di tale dato, indice del livello di efficienza degli enti impositori stessi riguardo i tempi di risposta alle segnalazioni trasmesse dai Garanti. Di seguito, si illustra l'andamento delle istanze residue dal 2017 al 2021.

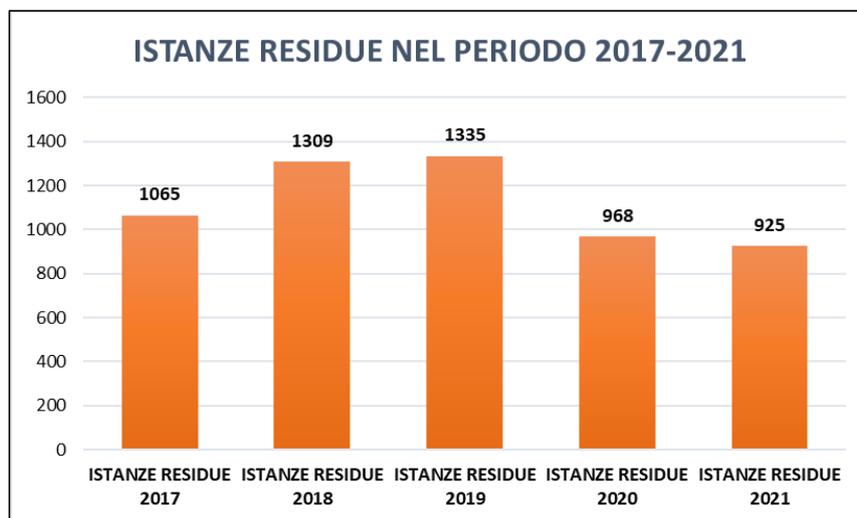
¹² V. Convenzione 2021-2023 con l'Agenzia delle entrate, allegato 2, pag. 14 e allegato 3, pag. 5, al seguente [link https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-Agenzia-delle-entrate-triennio-2021-2023.pdf](https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Convenzione-con-Agenzia-delle-entrate-triennio-2021-2023.pdf).

¹³ V. Rapporto di verifica sui risultati della gestione 2021 – Agenzia delle entrate - *Obiettivo 2: Favorire la tax compliance attraverso il miglioramento dei servizi erogati - Azione: Esecuzione dei rimborsi fiscali ai cittadini ed alle imprese, anche attraverso l'adozione di tecniche di analisi dei rischi* (pag. 24-26).

¹⁴ Nel 2020 la gestione complessiva ha riguardato un totale di 4.010 istanze, in diminuzione di circa il 23% rispetto al 2019, quando le istanze in carico sono state pari a 5.192 (v. Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente – anno 2020, pag. 25).

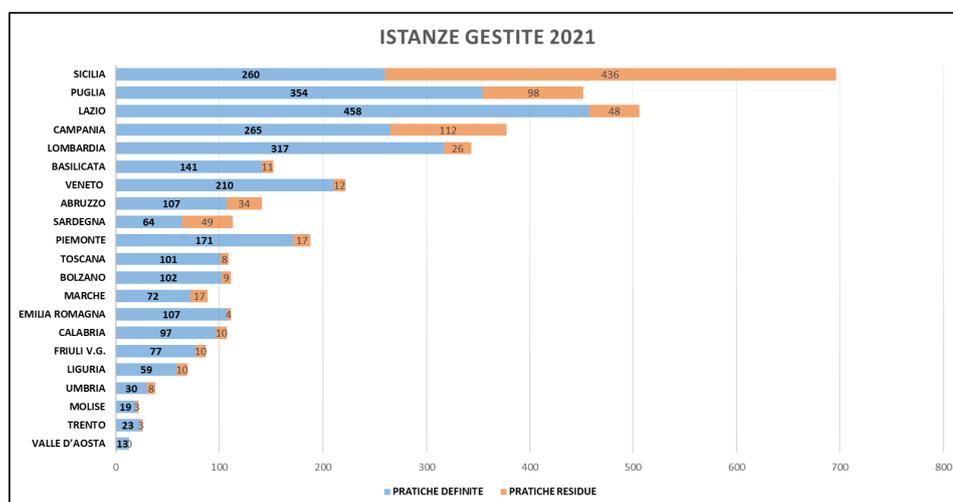
¹⁵ Il calcolo delle istanze residue può essere effettuato come segue: istanze pervenute nell'anno di competenza e residue al 31.12 dell'anno precedente al netto delle istanze definite al 31.12 dell'anno di competenza.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021



Nel 2021 le pratiche residue sono diminuite complessivamente di 43 unità rispetto al 2020 (-4,4%), con una minor riduzione in termini percentuali rispetto a quella riscontrata nel biennio 2019-2020 (da 1.335 a 968, pari a -27%).

Il grafico che segue, presenta su base regionale il dettaglio delle istanze definite nel 2021 compreso l'indice di definizione – vale a dire la quota delle istanze definite sul totale delle istanze prese in carico – e il numero di istanze residue a fine anno. In particolare, i Garanti hanno complessivamente definito 3.047 istanze (il segmento in azzurro) con un residuo di 925 (il segmento in arancione). In relazione a tale dato si può quindi osservare che, a fronte di un numero sostanzialmente invariato di pratiche definite rispetto al 2020 (anno in cui esse ammontavano a 3.042) si sono apprezzabilmente ridotte le istanze residue che nell'anno precedente contavano 968 unità. Come negli anni precedenti, persistono notevoli differenze tra regioni. In molte di esse, tuttavia, le percentuali di istanze residue appaiono particolarmente basse (come ad esempio in Emilia Romagna, Veneto, Basilicata, Provincia di Bolzano, Toscana, Piemonte e Lombardia) mentre solo in un numero ristretto di regioni la percentuale rimane piuttosto elevata (soprattutto in Sicilia e, in misura molto minore, in Campania e Sardegna). In questo senso, sembra confermarsi una certa correlazione positiva tra l'incremento delle pratiche in carico e l'aumento della percentuale di istanze residue.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021


Il numero delle istanze residue nel 2021 rappresenta il 23% delle istanze in carico nel corso dell'anno, un punto percentuale in meno del valore registrato nel 2020. Tuttavia, soltanto in quattro regioni (Sicilia, Sardegna, Campania e Abruzzo) si è registrata una maggiore incidenza percentuale delle pratiche residue rispetto alla media (nel 2020 le regioni che riportavano valori maggiori erano sette).

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

REGIONE	PRATICHE IN CARICO 2021 (pervenute 2021 + residue 2020)	PRATICHE DEFINITE 2021	PRATICHE RESIDUE 2021	INCIDENZA PERCENTUALE PRATICHE RESIDUE/IN CARICO
VALLE D'AOSTA	13	13	0	0%
TRENTO	26	23	3	12%
MOLISE	22	19	3	14%
UMBRIA	38	30	8	21%
LIGURIA	69	59	10	14%
FRIULI V.G.	87	77	10	11%
CALABRIA	107	97	10	9%
EMILIA ROMAGNA	111	107	4	4%
MARCHE	109	72	17	16%
BOLZANO	111	102	9	8%
TOSCANA	109	101	8	7%
PIEMONTE	188	171	17	9%
SARDEGNA	113	64	49	43%
ABRUZZO	141	107	34	24%
VENETO	222	210	12	5%
BASILICATA	152	141	11	7%
LOMBARDIA	343	317	26	8%
CAMPANIA	377	265	112	30%
LAZIO	506	458	48	9%
PUGLIA	452	354	98	22%
SICILIA	696	260	436	63%
TOTALE	3992	3047	925	23%

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

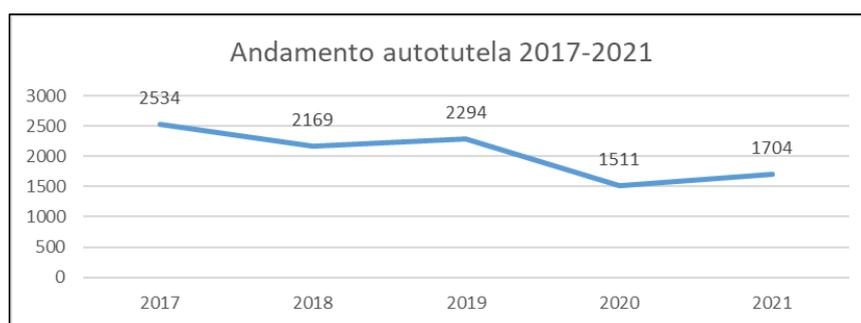
Anche nel 2021, i Garanti hanno evidenziato la gestione di molte richieste verbali, a seguito di contatti telefonici o accessi fisici agli Uffici dei Garanti da parte dei contribuenti. Per questo tipo di richieste, l'interlocuzione diretta con gli uffici finanziari competenti ha permesso, in alcuni casi, di evitare l'insorgere di contenziosi. A tale riguardo, si segnala come nell'anno in esame il rafforzamento delle misure di sicurezza per la salvaguardia della salute di dipendenti e contribuenti e, in contemporanea, il progressivo attenuarsi delle restrizioni introdotte a seguito dell'emergenza pandemica, ha consentito di reintrodurre gli accessi fisici agli uffici dei Garanti che nel corso del 2020 erano stati quasi del tutto sostituiti da contatti telematici.

3.4 Definizione delle istanze: attivazione dell'autotutela ed esiti

Nel presente paragrafo sono, infine, riportati gli esiti delle 3.047 istanze definite dai Garanti nell'anno 2021. Di esse il 36,8% (1.092) è stato archiviato per rinuncia da parte del contribuente (in diminuzione rispetto al 2020 dove tale percentuale era pari al 44%) mentre per oltre la metà (il 56%) delle segnalazioni è stata attivata la procedura di autotutela.

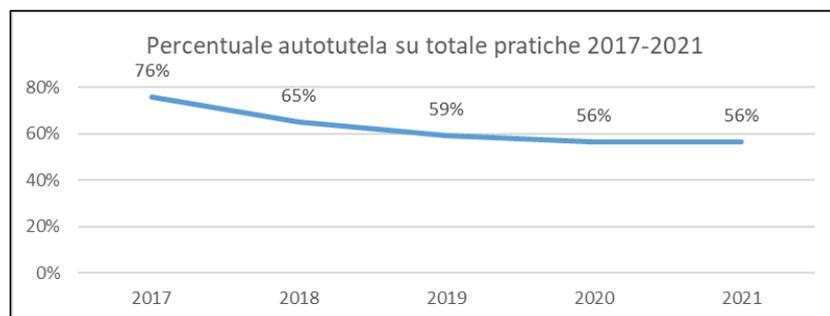
3.4.1 L'attivazione dell'autotutela da parte del Garante

Nel grafico seguente viene presentato il dettaglio delle procedure di autotutela attivate dai Garanti nel periodo 2017-2021.

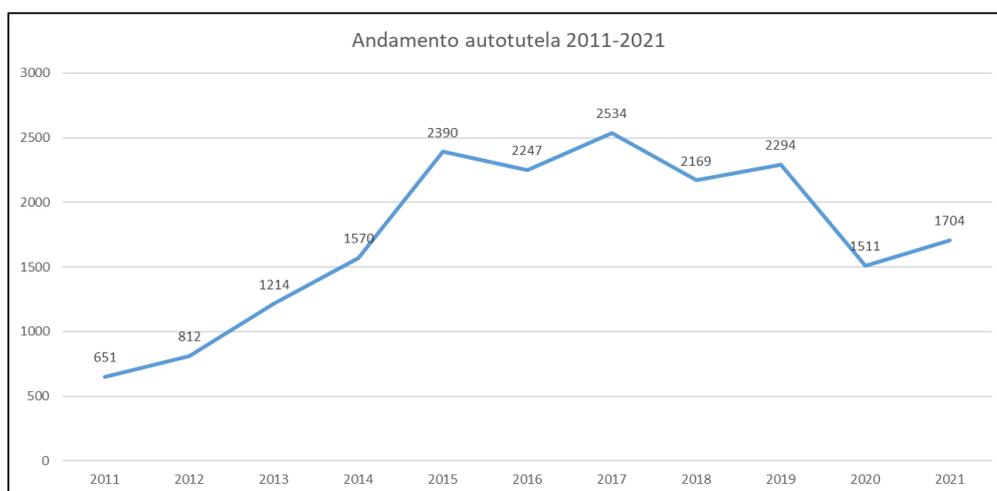


Dopo la riduzione registrata nel 2020 del numero delle pratiche con attivazione di autotutela, il dato riferito al 2021 mostra una leggera ripresa.

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

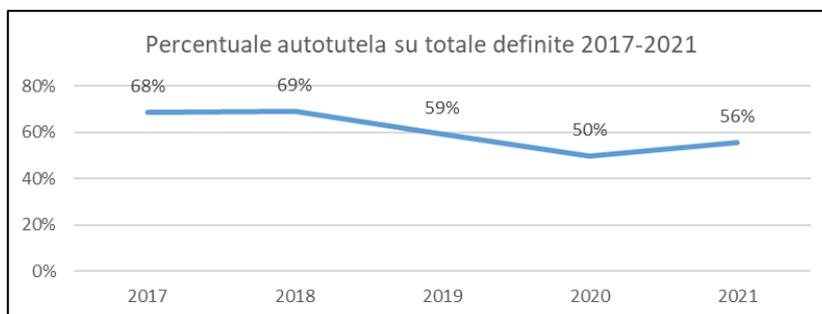
Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

Per meglio comprendere il fenomeno, come effettuato nelle precedenti relazioni, nel grafico seguente si descrive un'analisi dell'andamento delle pratiche definite in autotutela nell'arco dell'ultimo decennio (2011-2021).



L'andamento a partire dal 2011 permette, infatti, di inquadrare il dato limitato agli ultimi cinque anni in uno scenario più ampio, che vede una crescita costante fino al 2015 e una successiva stabilizzazione nel periodo 2015-2019. Negli anni a venire sarà possibile osservare se, dopo la diminuzione registrata nel 2020, la consistenza di tale tipologia di pratiche tornerà sui livelli precedenti l'emergenza epidemiologica.

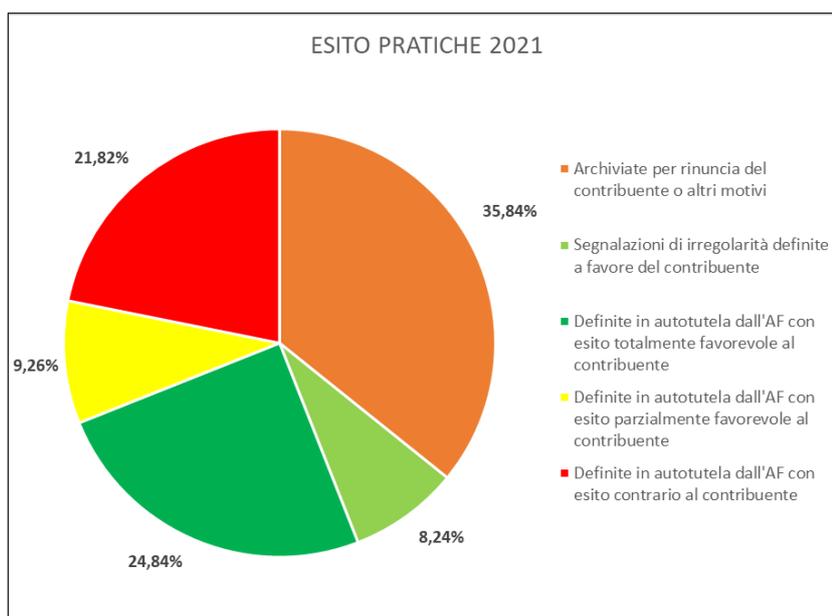
Un ulteriore elemento di interesse può essere rappresentato dal raffronto, nell'arco dell'ultimo quinquennio, tra l'andamento dell'autotutela e il numero complessivo di pratiche definite.

Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente 2021

3.4.2 Esiti delle istanze definite

Nel prospetto seguente sono riportati, in valore assoluto e percentuale, gli esiti delle istanze definite nel corso del 2021, distinte per tipologia e con indicazione – per ognuna di esse – delle rispettive percentuali.

ISTANZE 2021	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	1092	251	1343	757	282	665	1704	3047
VALORE PERCENTUALE	35,84%	8,24%	44,80%	24,84%	9,26%	21,82%	55,92%	100%

Di seguito i medesimi dati sono riportati graficamente.



Relazione sull'attività svolta dal Garante del contribuente | 2021

Come si evince dalla tabella e dal grafico precedenti, le pratiche risolte in autotutela hanno costituito oltre la metà dell'attività svolta dai Garanti nel corso del 2021.

Riguardo gli esiti delle autotutele attivate dal Garante presso gli enti impositori – prendendo come parametro l'interesse del contribuente – possono essere così classificati: favorevoli (757 pratiche), parzialmente favorevoli (282 pratiche) e contrari (665 pratiche).

Nella tabella seguente si propone il confronto (espresso come valore percentuale rispetto al numero complessivo di pratiche risolte in autotutela) tra gli esiti del 2020 e del 2021 ¹⁶.

ESITI FAVOREVOLI		ESITI PARZIALMENTE		ESITI CONTRARI	
2021	2020	2021	2020	2021	2020
44,4%	38,6%	16,5%	15,1%	39,0%	46,3%

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

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

In primo luogo, per quanto riguarda le istanze per le quali è stata attivata l'autotutela, si evince che il contribuente ha trovato una totale o parziale soddisfazione alla propria istanza nel 60,9% dei casi (esiti totalmente o parzialmente favorevoli). Si tratta quindi di un dato che, rispetto al 2020 (53,7%), registra per questo tipo di esiti un aumento di circa sette punti percentuali.

In secondo luogo, come si evidenzia nel precedente grafico a torta, sommando le percentuali relative alle pratiche con esito favorevole al contribuente, alle segnalazioni di irregolarità definite a suo favore e alle rinunce da parte dello stesso, si desume che, grazie all'intervento del Garante, si è evitato un possibile contenzioso con riguardo all'82,5% delle controversie.

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

¹⁶ I dati indicati in tabella sono stati ottenuti calcolando l'incidenza percentuale dei diversi tipi di esito (favorevole, parzialmente favorevole, contrario) sul totale di 1.704 pratiche risolte in autotutela.



180520198720