



Comune di Nuoro

Ufficio mediazione e contenzioso tributario

Preg.^{mo}

Sig. Sindaco
Avv. Andrea Soddu

Presidente del Consiglio
Avv. Fabrizio Beccu

Gruppo consiliare
~~ITALIA~~ - Città in Comune

Oggetto: Definizione Agevolata Liti Tributarie ex art. 6 co. 6 D.L. 119/2018. Relazione

1. Premessa.

Con riferimento alle misure di pacificazione fiscale introdotte anche per gli enti territoriali con l'art. 6 del D.L. 119/2018 e alle notizie di stampa, in seguito depositata al protocollo in data 25/03/2019 n. 15776, sulla prospettata adesione del Comune di Nuoro mediante l'approvazione di un "Regolamento per la definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti", per rilevare e osservare quanto segue:

- L'art. 6 comma 16 D.L. 119/2018 recita, testualmente, che "Ciascun ente territoriale può stabilire, entro il 31 marzo 2019, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti, l'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo alle controversie attribuite alla giurisdizione tributaria in cui è parte il medesimo ente";
- L'art. 6 comma 1° del medesimo D.L. stabilisce che «*Le controversie attribuite alla giurisdizione tributaria in cui è parte l'Agenzia delle Entrate, aventi ad oggetto atti impositivi, pendenti in ogni stato e grado del giudizio, compreso quello in Cassazione e anche a seguito di rinvio, possono essere definite, a domanda del soggetto che ha proposto l'atto introduttivo del giudizio o di chi vi è subentrato o ne ha la legittimazione, con il pagamento di un importo pari al valore della controversia. Il valore della controversia è stabilito ai sensi del comma 2 dell'articolo 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.*»

Con l'art. 6 della legge è fatto espresso riferimento all'adozione di un atto per la definizione agevolata delle sanzioni, omettendo ogni riferimento ad atti tipici comunque denominati. Il riferimento all'art. 52 D.Lgs 446/1997 è probabilmente ricavato da simili disposizioni di legge per analoghi condoni. Il regolamento comunale, in questo senso, sarebbe tautologico ed affatto

innovativo dell'ordinamento di secondo grado essendo ben inteso sufficiente la manifestazione di volontà del massimo consesso locale con apposito atto deliberativo per stabilire l'applicazione del relativo istituto deflattivo anche per le controversie nel Comune di Nuoro.

2. Oggetto della definizione agevolata delle liti tributarie.

a) Presupposto oggettivo.

Rientrano nell'ambito di applicazione tracciato dall'art. 6 D.L. 119/2018 le controversie il cui ricorso sia stato notificato al Comune di Nuoro entro il 24 ottobre 2018 (art. 6 comma 4) per le quali il processo non si sia concluso con una pronuncia definitiva, o per mancanza di impugnazione o a seguito di deposito della sentenza da parte della Corte di Cassazione senza il rinvio di merito. Ai fini dell'ammissione alla definizione agevolata delle pendenze, precisato che attiene a prestazioni patrimoniali indipendentemente dalla partecipazione volitiva del contribuente, vale la regola della *litispendenza* ossia la instaurazione del contraddittorio con notificazione del ricorso quand'anche il contribuente, a quella data, non abbia ancora provveduto a depositare il ricorso presso la segreteria della Commissione Tributaria adita. (Corte di Cassazione, sentenza n. 26353 del 17/12/2014)

La definizione agevolata delle liti è per converso possibile se è instaurato il contraddittorio, aspetto questo da intendersi in senso formale pur se non può escludersi *ex ante* "una successiva pronuncia di inammissibilità o improcedibilità, occorrendo per la definitività della controversia l'esaurimento della lite mediante sentenza definitiva". (Cass. Ord. n. 5316 del 17/03/2015). Ancora ed infine, sono da intendersi definitive le liti per le quali alla data del 24 ottobre 2018 sia stato perfezionato accordo conciliativo in attuazione dell'art. 17bis, art. 46 e 48 D.Lgs 546/1992 *ss.mm.ii.*

La misura è applicabile solo e soltanto per gli atti tesi a rettificare i dati indicati in dichiarazione dal contribuente (per i casi di infedele dichiarazione) ovvero alle situazioni di evasione tributaria con accertata omessa dichiarazione da cui scaturiscono gli avvisi di accertamento. Sono per converso esclusi gli atti di **mera liquidazione** delle imposte/tasse, ossia avvisi di irregolarità, omesso e/o parziale e/o tardivo versamento, ossia gli atti che abbiano ad oggetto una pretesa tributaria dichiarata e non versata, qualificabili *sic et simpliciter* atti di riscossione e non autenticamente anche atti impositivi.

Fa parziale eccezione la controversia instaurata a seguito di notificazione di cartella esattoriale emessa senza la previa notificazione di avviso di accertamento, la quale, come tale, è impugnabile non solo per vizi propri, ma anche per motivi attinenti al merito della pretesa impositiva. Si tratta infatti del primo e unico atto con cui la pretesa fiscale viene comunicata al contribuente e instaurato il contraddittorio di merito.

Corte di Cassazione, Ordinanza 1158 del 17.01.2019:

in tema di condono fiscale, rientrano nel concetto di lite pendente, con possibilità di definizione agevolata ai sensi della L. n. 289 del 2002, art. 16, comma 3, le controversie relative a cartella esattoriale emessa dal D.P.R. n. 600 del 1973, ex art. 36 bis, non preceduta da precedente atto di accertamento, la quale, come tale, è impugnabile non solo per vizi propri, ma anche per motivi attinenti al merito della pretesa impositiva, trattandosi del primo e unico atto con cui la pretesa fiscale viene comunicata al contribuente" (Cass. n. 1295 del 25/01/2016; conf. Cass. n. 23269 del 27/09/2018; Cass. n. 23486 del 18/11/2016)

Ancora sul presupposto oggettivo, giova rilevare e rappresentare che gli avvisi di accertamento opposti con ricorso sono riferiti, per la maggiore di essi, al recupero della tassa rifiuti e soltanto in misura ridotta per l'Imposta comunale sugli immobili.

b) Presupposto soggettivo.

È la stessa norma enunciata al 1° comma dell'art. 6 a stabilire che l'ente deve essere parte del processo. Contrariamente a quanto assunto nella proposta regolamentare, debbono intendersi estranei alla misura agevolativa tutte quelle situazioni nelle quali si è verificata *medio tempore* la sostituzione del soggetto istituzionale che esercita le relative funzioni pubbliche che danno luogo a situazioni di novazione soggettiva della parte processuale.

È dunque necessario fare riferimento solo e soltanto al caso in cui il Comune di Nuoro sia stato evocato in giudizio o, comunque, sia intervenuto anche volontariamente. Ne consegue – a parere degli scriventi - che non sono definibili le liti nelle quali il Comune di Nuoro, pur essendo titolare del rapporto giuridico sostanziale dedotto in giudizio, non sia il destinatario del ricorso essendo questo indirizzato spesso contro gli atti di riscossione affidati a *ex Equitalia* (odierna Agenzia Entrate Riscossione). Vale per il caso *de quo* il riferimento al litisconsorzio necessario e litisconsorzio eventuale, a seconda che il ricorso sia proposto a stigmatizzare vizi di merito e/o soltanto censure proprie dell'atto di riscossione.

Alla stregua di quanto appena detto, il rilievo vale anche per quelle funzioni affidate in concessione a operatori privati che agiscono a norma dell'art. 53 D.Lgs 446/1997 nell'interesse del Comune di Nuoro. In tal senso, giova rilevare infatti la circostanza affatto inusuale che vede chiamati in causa Abaco SpA o SO.G.E.T. SpA in quanto incaricati delle funzioni di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi minori, le quali assumono le vesti di parte processuale *ad causam* e *ad processum*.

3. Attuazione di misure deflattive da parte dell'ufficio della mediazione e contenzioso tributario.

Con determinazione dirigenziale n. 825 del 27/03/2018 è stato formalmente incaricato un funzionario del settore 1_gestione risorse della gestione del contenzioso tributario del Comune di Nuoro e impartite per lo scopo linee di mandato e di azione per la gestione della fase di reclamo/mediazione nel contraddittorio con parte ricorrente. Ora, se la questione è accordare tutti i benefici possibili al contribuente, l'atteggiamento leale del Comune di Nuoro ad accogliere osservazioni e reclami risulta già espressamente codificato nel predetto provvedimento dirigenziale; ed in effetti, risultano agli atti numerose pendenze definite in via stragiudiziale e/o anche in giudizio con apposito accordo conciliativo in forza di quanto è rispettivamente previsto all'art. 46 e 48 D.Lgs 546/1992 *ss.mm.ii.* La definizione bonaria delle liti tributarie, fondata sempre sui rilievi del ricorso e sul presupposto dell'alea del giudizio, avviene per tutte le pretese tributarie con applicazione delle sanzioni al 40% sul minimo legale se la conciliazione interviene in primo grado, del 50% sul minimo in secondo grado.

L'atteggiamento di sopra, improntato secondo un approccio di *tax compliance*, ossia un rapporto paritetico fra Comune di Nuoro e contribuente nel rispetto dei principi di pari dignità, correttezza, buona fede e certezza del diritto, persegue e realizza i valori di convivenza civica e di

contribuzione da parte della generalità dei consociati al costo dei servizi per la collettività secondo le proprie capacità patrimoniali. La riduzione generalizzata di imposte e tasse in relazione alla sola pendenza dei ricorsi od anche per la soccombenza in un grado del processo tributario, lascerebbe irrisolte questioni di diritto che sono proposte da parte di certuni in modo rituale (la sentenza e le spese di giudizio liquidate a favore del Comune di Nuoro assolve a una importante funzione disincentivante il ricorso temerario) e realizza una manifesta disparità di trattamento con quelli prodotti successivamente a tale termine. L'attuazione delle misure di cui all'art. 6 D.L. 119/2018, poi, può alimentare ancora ed ulteriore contenzioso per i casi di diniego alla definizione agevolata di che trattasi.

4. Criticità organizzative per l'attuazione delle misure ex art. 6 D.L. 119/2018 sulla gestione del contenzioso.

L'ufficio incaricato della gestione del contenzioso tributario del Comune di Nuoro consta di un solo Funzionario (Dr. Roberto Del Rio), al quale è assegnato il compito della difesa e rappresentanza in giudizio dell'ente nel numeroso contenzioso oggigiorno pendente nanti le autorità della giurisdizione tributaria. Attività che si esplica attraverso l'esame della doglianza già in fase di mediazione/reclamo fino al compimento degli atti processuali. Nel 2018 sono stati istruiti 95 ricorsi/appelli, nel 2019 ben 19 alla data odierna con pronunce di merito in larga misura a favore di questo ente.

Ora, attivare misure generalizzate di definizione agevolata delle liti tributarie pone questioni e riflessioni di vario genere:

- L'ufficio non è strutturato a ricevere una probabile grande affluenza di massa per la gestione delle pratiche nel periodo di vigenza di tale istituto (entro il 31/05/2019), non avendo il funzionario del contenzioso alcun collaboratore. Tale adempimento sarebbe peraltro difficoltoso anche per il sottodimensionato personale del servizio tributi, chiamato a ricevere quotidianamente il pubblico interessato dalla incessante attività di verifica delle dichiarazioni e delle liquidazioni per tutte le fattispecie tributarie. La condizione organica pone evidentemente la necessità di compiere scelte dirimenti sugli obiettivi strategici dell'ente e per indirizzare l'attività burocratica che – si precisa – è svolta a tutela esclusiva dell'integrità finanziaria dell'ente e della irretrattabilità delle prestazioni tributarie;
- L'attivazione della facoltà prevista all'art. 6 DL 119/2018, con l'adesione del contribuente, importa la sospensione del processo fino al 31/12/2020 con il conseguente rischio di estinzione se non riassunto in esito o a diniego alla definizione agevolata o a inadempimento dell'accordo di rateazione per gli importi sopra i 1.000 euro. Si tratta in tutta evidenza di atti che intervengono a complicare il quadro operativo degli uffici sopradetti;
- Nessuna stima è possibile sull'impatto finanziario a carico del bilancio dell'ente, vuoi per la indeterminatezza della platea dei possibili soggetti interessati. Appare verosimile ipotizzare che la misura possa giovare soltanto a coloro che risultano soccombenti nel primo grado; infatti, a partire dal 2017, il Comune di Nuoro (a partire dal quale è l'ufficio contenzioso a rappresentare e difendere le ragioni dell'ente) vede sconosciute le proprie ragioni soltanto in limitati e isolati specifici punti controversi, per i quali è l'ufficio ad aver invocato il giudice

ART. 6 DL 119/2018		
CASO	IPOTESI	IMPOSTA DOGUTA
RICORSO PENDENTE IN 1° GRADO	Ricorso notificato entro il 24/10/2018 o contribuente soccombente nella pronuncia non cautelare	100%
	Ricorso per il quale è avvenuta la costituzione in CTP entro il 24/10/2018	90%
RICORSO PENDENTE CON SENTENZA DI PRIMO GRADO DEPOSITATA ENTRO IL 24/10/2018	In 1° grado Ufficio soccombente	40%
	In 1° grado Ufficio vittorioso anche parzialmente	Per la parte di atto in cui l'Agenda risulta soccombente 40% 100% per la parte di atto confermata
SENTENZA DI 1° GRADO DEPOSITATA ENTRO IL 24/10/2018	Ufficio Soccombente (ancorché vittorioso in primo grado)	15%
	Contribuente soccombente (ancorché vittorioso in primo grado)	100%
RICORSO PENDENTE IN CASAZIONE	Ufficio soccombente in 2° grado con vittoria in 1° grado	15%
	Ufficio soccombente in 1° grado e in 2° grado con notifica del ricorso per Cassazione entro il 19.12.2018	5%

Anche sulla definizione agevolata, appare elevato il rischio di ulteriore litigiosità come si può significativamente rilevare nella tabella di sopra soprattutto per i casi di parziale e/o reciproca soccombenza.

5. Conclusioni finali.

In disparte ogni considerazione sulla opportunità dell'adesione in considerazione delle misure già attuate dall'ufficio preposto al contenzioso e delle criticità organizzative, per le quali evidentemente occorre individuare soluzione immediate, l'attuazione delle misure per la definizione agevolata delle liti tributarie appare possibile con atto deliberativo cui affidare espressa manifestazione di volontà con rinvio pratico a quanto espressamente previsto dal D.L. 119/2018. L'adozione del regolamento proposto sarebbe ultroneo e verosimilmente in grado di alimentare ulteriore contenzioso essendo la proposta estesa a fattispecie non contemplate nella normativa nazionale e, per questo, indubbiamente illegittimo con possibili profili di responsabilità amministrativa ed erariale.

Nuoro, 26 marzo 2019

Il Funzionario ufficio contenzioso tributario

Dr. Roberto Del Rio

Il Funzionario ufficio entrate tributarie

Dr.ssa Marina Marchi

Il Dirigente Settore 1

Dr. Francesco Rosu

