



Ministero dell' Economia e delle Finanze

UFFICIO LEGISLATIVO - FINANZE

Question time  
In VI Camera  
On.le PESCO ed altri

### ELEMENTI DI RISPOSTA

Con il documento in esame, gli Onorevoli interroganti fanno riferimento ai recenti servizi trasmessi dal programma televisivo “Striscia la Notizia” in cui si denuncia che gli Uffici dell’Agenzia delle entrate hanno contestato ai contribuenti negli avvisi di rettifica i valori di vendita di alcuni immobili in maniera arbitraria ed in assenza di qualsiasi verifica *in loco* e contraddittorio con il contribuente.

Gli Onorevoli evidenziano altresì che con successiva circolare del 28 aprile 2016, anche sulla base del clamore suscitato dalla trasmissione, l’Agenzia delle entrate avrebbe fornito indicazioni agli uffici sul *modus operandi* in relazione a tali accertamenti immobiliari, improntato ad una effettiva ricognizione dell’immobile, corredata da documentazioni visive, nonché ad un confronto preventivo con il contribuente. Nel contempo, la stessa Agenzia avrebbe dichiarato di aver dato mandato all’Avvocatura dello Stato per citare in giudizio i responsabili della trasmissione televisiva.

Ciò posto, gli Onorevoli interroganti chiedono che siano annullati in autotutela gli avvisi di accertamento emanati in difformità alle predette linee guida, nonché siano adottate conseguenti sanzioni nei confronti dei dirigenti degli Uffici per le violazioni compiute.

Al riguardo, l’Agenzia delle entrate fa presente quanto segue.

In merito alle ripetute affermazioni secondo cui la pretesa scarsa qualità degli accertamenti sarebbe diretta conseguenza dell’obiettivo monetario assegnato ai dirigenti dell’Agenzia delle entrate, per ciò stesso indotti all’emanazione indiscriminata di un gran numero di atti impositivi infondati, l’Agenzia delle entrate ritiene opportuno precisare che per il raggiungimento dell’obiettivo monetario rilevano solo le riscossioni a titolo definitivo, cioè le somme che non sono più in alcun modo *sub iudice*, o perché la legittimità del prelievo è stata accertata dai giudici tributari con sentenze passate

in giudicato o perché essa è stata riconosciuta dallo stesso contribuente con la sua adesione all'accertamento (in applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218) o mediante conciliazione nell'eventuale giudizio tributario (ai sensi degli artt. 48, 48-bis e 48-ter del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546) o, per le controversie di valore non superiore a 20.000 euro, attraverso la mediazione tributaria (a norma dell'art. 17-bis del decreto legislativo n. 546 del 1992).

Peraltro, giova sottolineare che l'obiettivo monetario in questione, è stato espunto tra quelli rilevanti ai fini del calcolo degli incentivi economici del personale a decorrere dell'anno 2015 per effetto di una scelta politica che ha determinato la conseguente modificazione della convenzione MEF-AGENZIA ENTRATE 2015/2017, rispetto all'impianto adottato sul punto nelle precedenti convenzioni interrottamente succedutesi fino al 2014.

Per quanto concerne, invece, l'autonoma iniziativa assunta dall'Agenzia delle Entrate di sottoporre al vaglio delle competenti Autorità giudiziarie, assunta con l'autorevole parere favorevole dell'Avvocatura Generale dello Stato,, l'Agenzia delle Entrate ha risposto allo scrivente Ministero che, lungi dal voler mortificare o comprimere il diritto di cronaca, scaturisce dalla necessità di tutelare l'immagine dell'Agenzia stessa e dei suoi 40.000 circa dipendenti, garantendo a questi ultimi di poter adempiere ai propri compiti istituzionali in un clima di sicurezza e di apprezzamento del proprio lavoro.

In ordine alla richiesta di adottare "misure per sanare gli abusi commessi in precedenza, tra cui l'annullamento in autotutela degli avvisi di rettifica non conformi alle prescrizioni di cui alla circolare del 28 aprile 2016", gli Onorevoli interroganti fanno riferimento, in particolare, alle indicazioni contenute nella circolare n. 16 del 28 aprile 2016 con riguardo all'imprescindibilità del contraddittorio preventivo con il contribuente ed all'opportunità di effettuare un sopralluogo presso l'immobile oggetto di compravendita.

Giova preliminarmente richiamare il quadro normativo che disciplina l'attività di accertamento ai fini dell'imposta di registro dei trasferimenti immobiliari.

Ai sensi dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, la base imponibile per i contratti a titolo oneroso traslativi o costitutivi di diritti reali è generalmente costituita "*dal valore del bene o del diritto alla data dell'atto ...*".

Il successivo articolo 51 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, al comma 2 precisa che per gli atti che hanno per oggetto beni immobili o diritti reali immobiliari "*... si intende per valore il valore venale in comune commercio*", mentre al comma 3 dispone che "*... l'ufficio del registro, ai fini dell'eventuale rettifica, controlla il valore di cui al comma 1 avendo riguardo ai trasferimenti a qualsiasi titolo e alle divisioni e perizie giudiziarie,*

*anteriori di non oltre tre anni alla data dell'atto o a quella in cui se ne produce l'effetto traslativo o costitutivo, che abbiano avuto per oggetto gli stessi immobili o altri di analoghe caratteristiche e condizioni, ovvero al reddito netto di cui gli immobili sono suscettibili, capitalizzato al tasso mediamente applicato alla detta data e nella stessa località per gli investimenti immobiliari, nonché ad ogni altro elemento di valutazione, anche sulla base di indicazioni eventualmente fornite dai comuni”.*

L'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, al comma 2 dispone che “l'avviso di rettifica e di liquidazione della maggiore imposta deve contenere l'indicazione del valore attribuito a ciascuno dei beni o diritti in esso descritti, degli elementi di cui all'articolo 51 in base ai quali è stato determinato, l'indicazione delle aliquote applicate e del calcolo della maggiore imposta, nonché dell'imposta dovuta in caso di presentazione del ricorso”.

Il successivo comma 2-bis prevede che “la motivazione dell'atto deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che lo hanno determinato. Se la motivazione fa riferimento ad un altro atto non conosciuto ne' ricevuto dal contribuente, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama salvo che quest'ultimo non ne riproduca il contenuto essenziale. L'accertamento è nullo se non sono osservate le disposizioni di cui al presente comma”.

Dalle richiamate disposizioni non emerge un obbligo per l'Ufficio di eseguire un sopralluogo presso l'immobile o redigere una perizia di stima, quali condizioni per la validità dell'atto impositivo.

Né tale obbligo si desume dai principi dettati dalla giurisprudenza di legittimità e di merito concernente i presupposti per la rettifica del valore dichiarato o la motivazione indicata dell'avviso di rettifica e liquidazione.

Per quanto concerne il contraddittorio preventivo con il contribuente, la Corte di Cassazione, con sentenza 9 dicembre 2015, n. 24823 emessa a Sezioni Unite, ha affermato il seguente principio di diritto: *“Differentemente dal diritto dell'Unione Europea, il diritto nazionale, allo stato della legislazione, non pone in capo all'Amministrazione fiscale che si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti del contribuente, in assenza di specifica prescrizione, un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale, comportante, in caso di violazione, l'invalidità dell'atto. Ne consegue che, in tema di tributi "non armonizzati", l'obbligo dell'Amministrazione di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, pena l'invalidità dell'atto, sussiste esclusivamente in relazione alle ipotesi, per le quali siffatto obbligo risulti specificamente sancito”.*

Ne consegue che le affermazioni contenute nella circolare non possono che essere lette in termini di indicazioni operative destinate agli Uffici dell'Agenzia (a valere, in particolare, per l'attività di accertamento posta in essere a partire dall'anno in corso), basate su valutazioni di

opportunità volte a corroborare le motivazioni degli atti e non ad individuare precisi obblighi giuridici.

In altri termini, con la circolare n. 16 del 2016, l'Agenzia ha inteso chiamare gli Uffici, nello svolgimento dell'attività di accertamento in esame, ad uno sforzo motivazionale supplementare rispetto a quanto richiesto dalla normativa che – come evidenziato nella premessa dello stesso documento di prassi – valga a ridurre i margini di conflittualità con i contribuenti, nell'ottica di una positiva evoluzione del rapporto fisco-contribuente, sempre di più basato sulla fiducia, sulla trasparenza e sulla semplificazione.

Infatti, da tempo l'Agenzia, in punto di prassi, manifesta un costante atteggiamento di favore per il contraddittorio con il contribuente, riconosciuto come valore da perseguire non solo a beneficio di quest'ultimo ma anche nell'interesse della proficuità e sostenibilità delle stesse risultanze del controllo. L'utilità e la generale opportunità del contraddittorio, allo scopo di realizzare una costruttiva e equilibrata dialettica con il contribuente, assume infatti, nella prassi dell'Agenzia, una indubbia valenza sotto il profilo degli stessi principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Anche la circolare di programma n. 25/E del 2013 evidenziava che *“la qualità e l'efficacia dell'attività di controllo dipendono, infatti, da una selezione accurata delle posizioni soggettive da sottoporre a controllo tra quelle individuate a seguito dell'analisi del rischio, nonché da un'adeguata attività istruttoria, anche in contraddittorio con il contribuente. In tal modo, sarà possibile realizzare in tempi più rapidi non solo la definizione della pretesa tributaria, ma anche la riscossione delle somme dovute”*.

Ed in senso conforme si è espressa anche la circolare di programma n. 25/E del 2014, chiarendo come *“un adeguato confronto con il contribuente consente, da un lato, di rendere lo stesso partecipe, in modo tangibile e trasparente, dello sforzo che l'Agenzia quotidianamente persegue, di esercitare i compiti istituzionali ad essa affidati in un contesto di leale collaborazione e buona fede, dimostrando capacità di ascolto, professionalità e chiarezza nelle spiegazioni...”*. Dall'altro, *“la partecipazione del cittadino al procedimento di accertamento mediante il contraddittorio, ... permette all'ufficio di individuare con maggiore attendibilità la sussistenza dei presupposti dell'atto in corso di definizione, con effetti positivi diretti sull'affidabilità dei controlli”*.

Tale apertura nei riguardi del contribuente è rafforzata nella circolare di programma del 2016, che spinge gli uffici ad adottare un approccio verso il cittadino, in linea con le disposizioni normative che inaugurano un nuovo corso di rapporti con il contribuente.

Ciò stante, non sono ravvisabili negli avvisi di rettifica e liquidazione emessi ai sensi dell'articolo 51 del DPR n. 131 del 1986 in assenza di preventivo contraddittorio o sopralluogo, vizi di legittimità tali da esigere l'annullamento in autotutela degli atti medesimi.

L'annullamento dell'atto, invero, potrà costituire oggetto di valutazione da parte degli Uffici dell'Agenzia delle entrate laddove, anche sulla base degli elementi eventualmente adottati dal contribuente in sede amministrativa o giudiziale, emerga una sostanziale infondatezza della pretesa.