

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. LII-bis
n. 18**

RELAZIONE

SULLO STATO DEI RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTE NEL CAMPO DELLA POLITICA FISCALE

(Anno 2003)

(Articolo 13, comma 13-bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212, così come modificato dall'articolo 94, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289)

Presentata dal Garante del contribuente per la regione Campania

Comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 2004



UFFICIO DEL GARANTE
DEL CONTRIBUENTE PER LA
REGIONE CAMPANIA
Via Diaz, 11 - tel. 081/5513860
FAX 081/4281698

Il Collegio del Garante del Contribuente per la Regione Campania trasmette la seguente

RELAZIONE ANNUALE AL GOVERNO E AL PARLAMENTO

Ex art.13 bis della legge 27/7/2000 n.212 introdotto dall'art.94, comma 8, della legge 7/12/2002 n.289 (Finanziaria 93), del seguente testuale tenore: "All'art.13 della legge 27/7/2000 n.212 e' aggiunto, in fine, il seguente comma: 13bis. Con relazione annuale il Garante fornisce al Governo ed al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale".

La lettera del citato art.94 (art.13 bis) definisce chiaramente il contenuto della relazione prescritta nonche' la sua esatta portata, non modificativa e tanto *meno* derogativa o abrogativa della relazione semestrale, che il precedente comma dello stesso art.13 impone, esigendo la presentazione al Ministro (e alle altre Autorita' ivi indicate), ogni sei mesi, di una relazione sull'attivita' svolta, con la possibile

individuazione degli aspetti critici piu' rilevanti e la prospettazione delle relative soluzioni.

Le due relazioni risultano quindi ed evidentemente ispirate a finalita' diverse, anche con riguardo agli organi destinatari, e impongono percio' scelte di distinto contenuto.

Infatti la relazione semestrale deve essere connotata dalla individuazione degli interventi svolti su segnalazione dei contribuenti, nonche' dalla possibile formulazione di considerazioni propositive.

Per contro, la relazione annuale impone la esposizione di aspetti notiziali, atti a cogliere lo stato, cioe' l'essenza, cioe' la verifica dei rapporti esistenti tra i contribuenti e il fisco, ai fini del perseguimento del carattere fiduciario di tali rapporti, costituente l'asse portante della politica fiscale.

Tanto precisato, si deve procedere alla esposizione di 1) dati e 2) notizie, sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti, il che va effettuato nel modo che segue:

1) ESPOSIZIONE DI DATI

La premessa d'obbligo e' che l'attivita' svolta ha avuto lo scopo preminente di creare posizioni giuridicamente tutelate a favore del contribuente non disgiunta dalla vigilanza inerente il rispetto dello Statuto dei relativi diritti.

Le numerose istanze scritte inoltrate dai cittadini hanno sempre ricevuto documentate risposte data la collaborazione degli uffici dell'amministrazione finanziaria.

Peraltro questo Garante ha ritenuto che la propria competenza dovesse non essere limitata ai soli tributi amministrati dalla Direzione Regionale delle Entrate; ma comprendere anche i tributi locali, dato il richiamo agli stessi di cui all'articolo 1 dello statuto.

Inoltre e' stato sempre tutelato l'affidamento e la buona fede del contribuente, di cui all'articolo 10, comma 2 del richiamato statuto, mediante la necessaria collaborazione.

In particolare e' stato perseguito l'intento di applicare il principio dell'affidamento, naturalmente nelle ipotesi possibili. In altri termini sono state intraprese iniziative

inerenti la possibilità di accordi tra il cittadino e l'Amministrazione Finanziaria nel tentativo di non burocratizzare il rapporto in un mero provvedimento amministrativo. In tale intento questo Garante ha istituito per quattro giorni alla settimana (dal martedì al venerdì) orari di udienza al pubblico, anche al fine di far meglio conoscere il contenuto delle circolari, emanate in autonomia, dall'Agenzia fiscale della Campania.

La funzione di garanzia ha riguardato anche i contributi ai Consorzi di bonifica, pur nella consapevolezza che non si trattasse di un vero e proprio atto impositivo; ma avendo tenuto presente, comunque, che fosse configurabile un depauperamento patrimoniale a carico del cittadino.

I disservizi lamentati dai contribuenti sono stati oggetto di particolare attenzione da parte dello scrivente che ha provveduto ad inoltrare agli uffici competenti le opportune segnalazioni.

A tale proposito è da porre in evidenza che, a causa della ristrutturazione degli uffici dell'Agenzia delle Entrate, si sono verificati periodi di mancato funzionamento di alcuni uffici e quindi si è dovuto provvedere all'emissione dei prescritti pareri in conformità a quanto previsto dal primo comma, lettera b) del D.Lgs. 26/1/2001 n.32. L'attivazione delle procedure di autotutela da parte del Garante, di cui al sesto comma dell'art.13 dello statuto, è stata interpretata come la messa in azione di un procedimento ed in tal senso sono state intraprese iniziative, ove possibile, nell'intento di affrettare la soluzione di una pratica.

Una specifica attenzione è stata rivolta all'informazione dovuta al contribuente ai sensi del disposto dello Statuto (art.13, comma 9) ed alla tutela prevista nei casi di verifica fiscale con riferimento alla durata della stessa ed al suo corretto svolgimento. Infine il compito più delicato, rilevatosi preminente dal numero di richieste pervenute, è stato svolto nel tentativo di ottenere il rispetto dei termini previsti per i rimborsi delle diverse imposte.

Sintesi dell'attività svolta.

Il rapporto con i contribuenti e con gli uffici finanziari è sempre improntato a correttezza e semplicità di forme; viene dato largo spazio al dialogo, diretto o telefonico, sia con i cittadini che si rivolgono al Garante sia con i funzionari dell'Amministrazione: il che consente, in alcuni casi, di risolvere in modo rapido ed informale potenziali vertenze.

Ai contribuenti vengono sempre comunicate le soluzioni adottate sulle loro segnalazioni o le ragioni per le quali le loro istanze non possono essere accolte.

Ogni questione sottoposta al garante forma oggetto di accurato studio, allo scopo di valutarne la fondatezza e di stabilire se e quale tipo di intervento sia praticabile nella specie.

Ogni delibera è preceduta da adeguata istruttoria della pratica, volta ad acquisire tutte le informazioni utili e necessarie per orientare l'eventuale intervento del garante, ivi comprese le ragioni e le deduzioni dell'Ufficio tributario in replica a quanto esposto dal contribuente.

Il contribuente che chieda di essere sentito di persona viene prontamente ricevuto ed informato in ordine ai mezzi di tutela esperibili nella fattispecie segnalata, anche quando le questioni controverse non siano di stretta competenza del Garante e quando non siano ravvisabili negli atti o comportamenti dell'ente impositore irregolarità o vizi di legittimità; e ciò vale ad evitare l'apertura di pratiche inutili e ad eliminare in radice possibili contestazioni non sorrette da validi motivi.

Organizzazione dell'Ufficio

E' alquanto buona e dignitosa, grazie alle dotazioni, fornite al Garante dalla locale Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, non solo per quanto riguarda le due stanze messe a disposizione di questo Garante al sesto piano dell'edificio, attrezzate nel migliore e piu' decoroso modo possibile, ma anche per quel che concerne la fornitura del materiale occorrente in un ufficio pubblico per il migliore svolgimento del normale lavoro di ufficio (arredo e strumenti di cancelleria, telefoni, mobili vari, computer, fax).

Il necessario lavoro di cancelleria e' svolto giornalmente, dal lunedì' al venerdì' di ogni settimana, da persona alle dipendenze della menzionata Direzione Regionale, che ne ha disposto l'applicazione a questo Ufficio del Garante, con lo specifico, delineato compito di collaborazione.

Rapporti con gli uffici finanziari

Altro dato notiziale di rilievo e' quello degli ottimi rapporti con la Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate di Napoli; e tali debbono essere considerati anche quelli con gli altri uffici finanziari locali, generalmente solleciti e puntuali nell'evadere le nostre richieste di informazioni e notizie sulle istanze dei contribuenti e, soprattutto, nell'adeguare finora il proprio operato alle nostre deliberazioni in favore dei contribuenti, specialmente in materia di autotutela; e cio', salvo rarissima eccezione: soltanto in un caso questo Garante si e' visto costretto ad effettuare la segnalazione di una vicenda alla Direzione Regionale per la sua verifica della sussistenza o meno di condizioni di avvio di procedimento disciplinare, ex citato art.13 comma 11 della legge.

DATI NUMERICI

Nei primi due anni di attivita' di questo Garante sono pervenute n.1023 pratiche, delle quali la prevalenza - circa la meta' - ha riguardato richieste di rimborso.

Nell'anno 2003 le pratiche pervenute sono state 833, ancora con prevalenza delle istanze di rimborso; quindi la trattazione delle pratiche pervenute ha riguardato complessivamente 1856 pratiche.

Ai fini di una maggiore specificità, si ritiene utile far presente che gli argomenti trattati sono stati i più vari, quali:

attivazione di autotutela,

agevolazioni per imposta di registro, ipotecarie e catastali

comportamenti della Guardia di Finanza

solleciti di rimborsi

pareri per il regolare funzionamento degli uffici

istanze relative ai tributi locali (ICI)

istanze per contributi ai consorzi di bonifica

fermo amministrativo

segnalazione di vario oggetto e contenuto inerenti prevalentemente procedimenti esattoriali di esecuzione.

2)

ESPOSIZIONE DI NOTIZIE

Sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuente

riflessioni considerazioni proposte —

Tali rapporti potrebbero essere considerati complessivamente buoni, e, invece, si debbono ritenere totalmente pregiudicati e compromessi dai ritardi, frapposti dall'Amministrazione, nel rimborso dei crediti vantati dai contribuenti: ritardi da questi ultimi qualificati, in ogni occasione, incomprensibili, ingiustificabili, intollerabili; costituenti, perciò stesso, vero e proprio "punctum dolentissimum", con inevitabili, spiccati effetti corrosivi, del ricercato rapporto fiduciario.

In particolare, si deve rilevare, alla stregua delle opinioni espresse da tutti i garanti, con le loro relazioni semestrali, che "tali ritardi continuano a costituire l'oggetto del maggior numero delle doglianze rivolte a quest'Ufficio.

“Cioè”, invece che alla più rapida possibile erogazione dei rimborsi fa’, invero, riscontro il perdurante ritardo nella restituzione di somme anche rilevanti, persino disposte da sentenze dei giudici tributari o dall’annullamento di atti, effettuato in via di autotutela.

“Nella maggior parte dei casi, il ritardo supera ogni limite di ragionevolezza e non trova altra spiegazione che quella della cronica mancanza di fondi: una giustificazione che non può soddisfare il contribuente, a suo tempo costretto, sotto minaccia di sanzioni e di esecuzione forzata, a procurarsi anche a costi elevati la somma necessaria a saldare pretese fiscali, perfino risultanti, poi, non di rado, illegittime o infondate.

“Come è agevole opinare, la prassi di ritardare per anni e talvolta per oltre un decennio l’adempimento delle obbligazioni di rimborso non è compatibile con l’art.97 della Costituzione né con l’art.8 dello Statuto, che tutela l’integrità patrimoniale del contribuente.

“Un simile comportamento squalifica sul piano morale l’Amministrazione debitrice, mina alla radice il rapporto di fiducia e di leale collaborazione tra contribuenti e fisco, che costituisce l’obiettivo primario del sistema di garanzie introdotto dallo Statuto e vanifica l’azione dell’Amministrazione finanziaria volta ad instaurare un credibile dialogo con i contribuenti, fondato sul principio della parità di posizioni delle parti.

“Si stima perciò doveroso, da parte di quest’Ufficio, sollecitare l’adozione di provvedimenti normativi ed amministrativi, di riforma del sistema dei rimborsi, da ispirare a semplicità di forme e procedure, sia nel reperimento dei fondi necessari che nelle operazioni di liquidazione e di pagamento dei crediti dei contribuenti, anteponendo alle esigenze di bilancio il rispetto ed il soddisfacimento dei diritti dei cittadini, con la stessa puntualità con cui giustamente si pretende dagli stessi l’adempimento delle loro obbligazioni tributarie.”

I ritardi in questione riguardano in particolare l’erogazione di somme relative a rimborsi di importo superiore a cinque milioni, la quale deve essere praticata da

Ufficio Centrale, invece che da Uffici locali, che, come e' noto, possono provvedere alla liquidazione unicamente dei rimborsi fino al limite massimo di cinque milioni.

Gli uffici locali sono in genere solleciti nell'effettuare la convalida, cioe' l'ammissione dei rimborsi richiesti o lo stesso puo' dirsi anche per quanto concerne la liquidazione e la erogazione delle somme da rimborsare fino a cinque milioni.

Un primo immediato accorgimento, quindi, da praticare, come efficace e pronto rimedio contro ogni ritardo, potrebbe essere quello di elevare da cinque a dieci milioni il limite del rimborso (non solo "operabile", cioe' convalidabile, ma anche) liquidabile da parte degli Uffici locali, vista la loro soddisfacente sollecitudine nella trattazione delle pratiche relative alla materia in questione.

In merito a tale problema, tenuto anche conto della tutela succedanea per il diritto di difesa del contribuente voluta dal legislatore con l'istituzione del Garante, si palesa utile, dati gli aspetti salienti attinenti i ritardi nei rimborsi, formulare le seguenti proposte:

- A) elevare l'ammontare della somma dei singoli rimborsi di competenza degli uffici periferici;
- B) istituire la compensazione del credito di imposta, vantato nei confronti del medesimo ufficio, con il corrispondente debito di analoga imposta (diretta o indiretta) dello stesso contribuente.

Quanto innanzi anche tenendo presente che per ciascun tributo il riferimento per il rimborso e' alla rispettiva legge istitutiva; ma nella consapevolezza che, sia pure preminentemente ai fini dell'imposizione diretta e con un limite dell'ammontare compensabile, si potrebbero ottenere risultati soddisfacenti anche nell'interesse degli uffici nei quali si renderebbe disponibile personale da destinare ad altri compiti quali: l'accertamento e la lotta all'evasione.

A fronte della situazione fin qui trattata, fa' comunque spicco — ed e' proprio questo il punto per stigmatizzarla — la mancanza di adeguati poteri che addirittura connota negativamente la figura statutaria del garante del contribuente.

Una dotazione di piu' ampi poteri consentirebbe al garante di svolgere le proprie funzioni con maggiore incisività e piu' proficui risultati.

Il che andrebbe effettuato, se il legislatore ritenesse, nel suo sovrano apprezzamento, di ampliarne la sfera di azioni, conferendogli strumenti piu' idonei ed incisivi, anche in materia di rimborso, con la cautela ed i limiti necessari ad evitare confusione di ruoli istituzionali di pertinenza dell'Amministrazione.

Al momento, il Garante e' costretto a subire passivamente le determinazioni degli uffici finanziari, anche quando in esse siano ravvisabili palesi violazioni di legge o di criteri di fondatezza, ovvero comportino ingiusto pregiudizio ai diritti ed interessi dei contribuenti, ovvero rivelino scarsa considerazione dei rilievi formulati dal garante e non forniscano adeguata giustificazione della soluzione adottata.

Di qui, la radicale esigenza di dotare il garante di strumenti operativi che gli consentano, senza indebiti sconfinamenti nelle sfere proprie dell'amministrazione e della giurisdizione, di dare maggiore forza ed efficacia alle proprie delibere: con intervento normativo sicuramente delicato e certamente difficile, ma unico ed indispensabile per evitare l'attuale completa vanificazione della tutela del contribuente, affidata al garante dallo Statuto.

In proposito, questo Garante, gia' in data 20 giugno 2001, dopo appena quattro mesi dalla presa di possesso delle sue funzioni, riteneva di presentare al Ministro delle Finanze, in osservanza della disposizione di cui all'art.13 comma 12 della legge del 27/7/2000 n.212, una specifica relazione circa l'aspetto critico della mancanza di poteri nei garanti, in materia di autotutela, con modesta proposta di una relativa soluzione; e cio', nel doveroso tentativo di fornire al legislatore un possibile contributo alla ricerca, se ritenuta opportuna, di un congruo intervento normativo.

Copia di tale relazione propositiva, ad ogni buon fine, sarà trasmessa a codeste Autorità con spedizione immediatamente successiva a quella della presente relazione.

Napoli, il 16/2/2004

IL PRESIDENTE

Francesco Rom

I COMPONENTI:

G. Sant'E.



UFFICIO DEL GARANTE
DEL CONTRIBUENTE PER LA
REGIONE CAMPANIA
Via Diaz, 11 - tel. 081/5513860
FAX 081/4281698

A Sua Eccellenza
**IL PRESIDENTE DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI**
Piazza Montecitorio, 1
ROMA

00100

OGGETTO: Relazione annuale

Sciogliendo la riserva espressa nell'ultima parte della relazione annuale già presentata, si trasmette l'acclusa copia della relazione propositiva inviata al Ministro delle Finanze in data 20/6/2001.



IL PRESIDENTE

Francesco Forte

Relazione

al Ministro delle Finanze ex art. 12 della legge n. 212 del 2000 circa un aspetto critico della stessa in materia di autotutela, con proposta per una relativa soluzione.

L'art. 68 , comma 1, del D. P. R. . 27 marzo 1992 n. 287 stabilisce testualmente:

“salvo che sia intervenuto giudicato, gli uffici dell'amministrazione finanziaria possono procedere all'annullamento, totale o parziale, dei propri atti riconosciuti illegittimi o infondati, con provvedimento motivato comunicato al destinatario dell'atto “.

E il D. M. 11 febbraio n. 37 ribadisce che il potere di annullamento dell'atto spetta all'ufficio che lo ha emanato e, soltanto in caso di sua grave inerzia , alla Direzione Regionale.

In materia, l'art. 13 , comma 6, della legge citata attribuisce al garante del contribuente soltanto il potere di attivazione della procedura di autotutela, cioè di mettere in azione tale procedura, con iniziativa ovviamente motivata; senza null'altro aggiungere.

Nessun altro intervento nella procedura è stato pertanto attribuito al garante; sicchè a quello concessogli può essere riconosciuto tutt'al più natura, portata e rango di parere non vincolante, espresso a sostegno della iniziativa posta in essere.

La procedura di autotutela deve perciò considerarsi esaurita con l'emissione da parte dell'ufficio competente di un motivato provvedimento di accoglimento o di rigetto della istanza di autotutela, proposta dal contribuente o introdotta dal garante,

lì, cioè, anche nel caso in cui quella decisione, specialmente se di rigetto - che per legge, come si è visto, deve essere motivato - risulti affetta, perfino manifestamente, da vizi di difetto o mancanza di motivazione ovvero da erronea applicazione di regole di diritto.

Nessun rimedio o gravame è in questo caso previsto in favore del contribuente, eppure già abilitato a proporre istanza per l'annullamento dell'atto illegittimo o infondato, con motivata esposizione delle ragioni della richiesta, magari neppure prese in considerazione dall'ufficio.

Sarebbe perciò necessario ovviare alla spiacevole condizione di disorientamento e di malcontento, derivante per i contribuenti, privi di ogni possibilità di critica o contestazione di quel provvedimento di rigetto, considerato da loro ingiusto o non appagante.

L'inconveniente sarebbe agevolmente eliminato se il legislatore ritenesse di accordare al contribuente la possibilità di proporre ricorso al garante avverso quella quella decisione di rigetto ritenuta viziata, conferendo al garante il potere di valutarla, di rilevarne i vizi di illegittimità o di infondatezza dedotti e di considerarla momentaneamente inefficace, con immediato rinvio all'ufficio per nuovo esame e per nuova decisione, questa volta definitiva, alla luce delle considerazioni e dei rilievi svolti con la pronuncia di temporanea inefficacia adottata dal garante.

Questa soluzione consentirebbe di attuare, nel rispetto delle sigenze dell'amministrazione e del contribuente, una piena ed efficace tutela di quest'ultimo.

lasciando nel contempo all'ufficio una completa libertà di autodeterminazione in ordine alla sorte da riservare al proprio atto.

Napoli 20 giugno 2001

Il presidente del collegio

Dott. Francesco Rossi