

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. LII-bis

n. 34

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

(Anno 2007)

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

Presentata dal Garante del contribuente per la regione Liguria

Comunicata alla Presidenza il 12 febbraio 2008

PAGINA BIANCA



Garante del Contribuente

Ufficio della Liguria

RELAZIONE ANNUALE EX ART. 13 COMMA 13bis, LEGGE 212/2000

**RELAZIONE SEMESTRALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NEL II SEMESTRE 2007
PREVISTA DAL COMMA 12, ART. 13, LEGGE 212/2000**

Istanze pervenute:

Primo semestre

giacenze iniziali	sopravvenienze	procedure esaurite	rimanenze finali
37	93	65	65

Secondo semestre

giacenze iniziali	sopravvenienze	procedure esaurite	rimanenze finali
65	99	104	60

Si riscontra un aumento di circa il 6% delle pratiche presentate nel II semestre rispetto al primo ma un incremento dieci volte superiore, pari al 60%, di quelle lavorate e chiuse, con un conseguente calo delle pratiche rimaste inevase.

Le motivazioni vanno ricercate nella tipologia delle pratiche affrontate, in molti casi simili tra loro e quindi di più facile evasione.

Ripartizione per materia:

I semestre:

IRPEF	IVA	ILOR	Regi- stro	Suc- ces- sione	Bollo Auto	ICI	TARSU TIA	San- zioni	Riscos- sione	Disfun- zioni
26	7	2	6	2	2	14	7	4	6	6

Il semestre

IRPEF	5 per 1000	IRAP	Regi-stro	Veri-fiche	Noti-fiche	Accata-stamento immobili	ICI	Gratuito patrocio-nio	Verifiche e sanzioni conseg.	Disfun-zioni
19	2	2	2	3	11	1	7	1	3	6

Bollo Auto	Suc-Cessio-ni	COSAP	IVA	TAR SU	Cod. strada	Contrib. INPS	Sanz. amm.	Fermo amm.	Iscriz. Ipotec.
2	5	1	3	3	2	1	2	3	22

I dati mostrano la varietà degli ambiti su cui il Garante viene interpellato ed evidenziano i settori nei quali si verifica il maggior numero di disfunzioni.

Provvedimenti adottati:

I semestre

IRPEF	Regi-stro	Suc-ces-sione	Tasse Auto	Doga-na	INVIM	ICI	Rim-bor-si	Riscos-sione	Fermo Am.vo	Veri-fiche	Varie
6	2	1	3	1	1	10	11	6	2	4	13

I provvedimenti emessi hanno avuto il seguente esito:

Istanze di autotutela art.13 comma 6:

- rigettate dal Garante 17
- accolte dagli Uffici a seguito della richiesta di informazioni 5
- attivazione da parte del Garante 7

Raccomandazioni rivolte agli Uffici art. 13 comma 7: 19

Richieste di rimborso art. 13 comma 10:

- risposta esaustiva 7
- richiamo al rispetto dei termini 4

Il semestre

IRPEF	Regi-stro	IVA	TOSAP	TARSU	Turrito-rio	ICI	Rim-bor-si	Riscos-sione	Notifi-che	Veri-fiche	Varie
7	2	3	2	5	0	9	8	20	2	5	40

I provvedimenti emessi hanno avuto il seguente esito:

Istanze di autotutela art.13 comma 6:	
- rigettate dal Garante	44
- accolte dagli Uffici	6
- attivazione da parte del Garante	36
Raccomandazioni rivolte agli Uffici art. 13 comma 7:	9
Richieste di rimborso art. 13 comma 10:	
- risposta esaustiva	3
- richiamo al rispetto dei termini	1

Si notino alcune particolarità:

Raffrontando con i dati relativi all'anno 2006, si evidenzia nell'anno 2007 un incremento generale, sia delle nuove istanze pervenute, che passano da 107 a 192, sia di quelle esaurite, da 129 a 169.

- **Aumento delle segnalazioni**

Si conferma la tendenza all'aumento delle segnalazioni pervenute, che nel 2007 sono aumentate complessivamente di circa l'80% rispetto al 2006.

L'eclatante l'aumento delle segnalazioni, come già più volte ribadito, non sembra necessariamente collegato ad un peggioramento dei servizi ma piuttosto va messo in rapporto con la maggiore diffusione della conoscenza del Garante.

Va tenuto conto che, per la prima volta, il Garante è apparso sulla stampa locale per informare del suo orientamento su uno specifico tema, particolarmente sentito nella regione e ciò ha sicuramente influito sul dato, tuttavia il vistoso incremento non fa altro che confermare la tendenza già in atto l'anno precedente.

- **Aumento delle segnalazioni archiviate**

Nel II semestre sono praticamente triplicate, rispetto al I semestre, le richieste di intervento rigettate dal Garante in quanto non si è ravvisato malfunzionamento alcuno da parte degli Uffici ed anche in questo caso si consolida una tendenza già in atto nel precedente periodo.

Il fenomeno si spiega probabilmente con la situazione di crisi economica in cui versa una vasta fascia della popolazione, che fa percepire come ingiuste molte situazioni legalmente inappuntabili.

Va rimarcato che l'esame di segnalazioni che si rivelano infondate non costituisce affatto uno spreco di tempo e di capacità operativa ma piuttosto è utile a focalizzare il disagio dei contribuenti.

Sarebbe opportuno che anche il legislatore tenesse conto di una tale constatazione.

- **Necessità di autonomia e riorganizzazione del Garante**

Si ribadisce ancora una volta che esiste un limite oltre il quale non è possibile spingere la capacità operativa dell'Ufficio senza un rafforzamento delle risorse umane e materiali ed una loro riorganizzazione.

- **Aumento della varietà dei temi sottoposti al Garante**

Si rimanda in toto alla relazione del I semestre:

“Anche dall’osservatorio ristretto del Garante del Contribuente, si coglie facilmente la vastità e la laboriosità della normativa fiscale, che colpisce non soltanto le imprese che svolgono attività complesse ma anche le persone fisiche meno abbienti.

E’ già stato detto da più parti che ciò danneggia le imprese italiane nella competizione internazionale e non attira certamente nuovi capitali dall’estero, data la difficoltà e l’onerosità degli adempimenti richiesti.

Tuttavia è il caso di valutare anche l’impatto che tale situazione ha nei confronti dell’evasione.

Norme complesse, farraginose e mutevoli nel tempo non vengono interiorizzate e sono sentite come estranee dall’opinione pubblica; da ciò la diffusa sensazione di un fisco vessatorio, ingiusto, che mira solo a far cassa e che in qualche modo è lecito imbrogliare. Il concetto non è nuovo, già Vanoni se ne era fatto propalatore, ma sembra che mai come ora sia urgente un intervento per semplificare e sfoltire la giungla normativa in materia fiscale. “

L’esigenza della redazione di un codice tributario si fa sempre più pressante.

Principali Aree di Intervento

Nel corso dell’anno due o tre temi principali hanno assorbito la maggior parte della capacità operativa dell’Ufficio: la riscossione, la notifica di atti tributari e l’ICI.

In primo luogo la riscossione, che ha dato sicuramente buoni frutti a livello nazionale in termini di recupero del gettito, ma che in provincia di Genova ha mostrato alcuni aspetti suscettibili di critiche.

Si rimanda in parte a quanto già esposto nel I semestre: per prassi abituale l’Agente genovese iscrive ipoteca anche per crediti che non superano complessivamente € 8.000, limite al di sotto del quale non si può procedere all’espropriazione immobiliare per il disposto dell’art. 76 DPR 602/73. Poiché l’ipoteca è un mezzo cautelare in vista dell’espropriazione, ammetterne l’iscrizione laddove l’espropriazione stessa non è consentita, la trasforma in un mezzo di coazione nei confronti del debitore, non previsto dalla legge e pertanto illegittimo (vedi sent. 122/14/07 del 27/06/2007 della Commissione Tributaria Provinciale di Genova; Sent. N. 198/2/07 del 20/04/2007 della Commissione Tributaria Provinciale di Cosenza e n. 429/01/07 del 17/10/2007 della stessa Commissione in dottrina vedi M. Cantillo, “Iscrizione di ipoteca e tutela del contribuente”).

Inoltre, nella comunicazione inviata ai contribuenti, veniva riportato l’avvertimento (non fondato ed ingiusto) che in caso di inadempimento si sarebbe proceduto all’espropriazione dell’immobile ipotecato.

Da ultimo, l’ipoteca viene iscritta anche “per spese di iscrizione ipotecaria” in violazione della normativa vigente; invero l’importo complessivo del credito per cui è consentito procedere all’espropriazione immobiliare ai sensi dell’art. 76 DPR 602/73, comprende — come è precisato dal successivo art. 78, lettera e) — l’imposta, gli interessi di mora e le spese di esecuzione già maturate; nelle spese di esecuzione già maturate non possono comprendersi le spese di iscrizione ipotecaria, ma solo quelle maturate precedentemente.

Non bastasse ciò, al contribuente vengono richieste anche le spese per la cancellazione dell'ipoteca, nonostante questa non sia obbligatoria e, soprattutto, sia l'iscrizione che la cancellazione siano per l'Agente gratuite.

Per di più, di solito viene iscritta ipoteca su tutti i beni immobili di proprietà del debitore, indipendentemente dalla somma dovuta e dal loro valore.

Il danno che operazioni di questo tipo cagionano ai cittadini va ben oltre questo aggravio delle spese, si pensi, ad esempio, che l'atto ha pesanti ripercussioni sulle possibilità di accesso al credito da parte dei piccoli imprenditori.

I rilevati comportamenti hanno indotto il Garante ad esporre i fatti alla Procura della Repubblica di Genova essendo in essi ipotizzabili fatti di rilevanza penale.

Finora solo alcuni dei problemi segnalati sono stati risolti, ad esempio, la frase che alludeva alla minaccia di espropriazione è stata modificata.

Si da atto che la Società capogruppo, Equitalia Spa, ha dato alcune disposizioni che sembrano andare incontro alle richieste del Garante, peraltro, queste ultime non risultano pienamente recepite a livello locale, dove sono tuttora utilizzati i metodi di lavoro propri dei cessati concessionari.

Sarebbe opportuno che al rigoroso intervento dei giudici tributari ed in particolare di quelli genovesi facesse seguito quello del legislatore con una precisazione sul punto.

Anche se sono giunti precisi segnali volti, se non ad abolire, quanto meno a rendere più difficoltosa la prassi fin qui esercitata, non può certamente essere la società che attua l'espropriazione forzata a stabilire la legittimità di una procedura da essa posta in essere.

In proposito va rimarcato che sino all'entrata in vigore del D.L. 30/09/2005 n. 203 l'operato dei Concessionari della Riscossione era sottoposto al controllo della Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate.

Con l'entrata in vigore di detta norma e la costituzione di Equitalia Spa tali controlli, che ancora nel 2005 si erano estrinsecati inoltre 2000 interventi di revisione, si sono ridotti ad una semplice relazione annuale prodotta dal Ministero dell'Economia e Finanze sulla base dei dati forniti dall'Agenzia delle Entrate circa l'efficienza e l'efficacia del sistema della riscossione.

Poichè l'Agenzia delle Entrate partecipa alla Società di Riscossione in ragione del 51%, si è venuta a creare una evidente e inammissibile coincidenza di interessi tra controllato e controllore, come rimarcato anche nella relazione della Corte dei Conti del 20/07/2007 in cui si legge: "Resta da valutare l'efficacia del nuovo sistema dei controlli sull'attività di riscossione delle entrate, uno dei compiti più delicati di Governo, non può bastare la previsione di una mera relazione annuale al Parlamento del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di elementi forniti dall'Agenzia delle Entrate".

Altra questione rilevante concerne la notifica al contribuente degli atti di natura fiscale poiché spesso sono giunte lamentele riconducibili alla mancata conoscenza di atti che hanno portato all'emissione di cartelle esattoriali.

Si sono identificati due temi sui quali sarebbe necessaria maggiore chiarezza:

- 1) Premesso che da più parti è stato sollevato il dubbio che in passato non sempre le notifiche degli atti esattoriali avvenissero correttamente, si rileva che l'Agente della Riscossione genovese non fornisce la prova di

aver notificato le cartelle più vecchie di cinque anni, invocando il termine di conservazione dei documenti stabilito dall'art. 26 del D.P.R. 602/73.

Tale termine minimo è sicuramente applicabile per gli atti che hanno esaurito il loro iter ma non pare invocabile per quelli che possono essere ancora oggetto di contestazione: poichè la morosità decorre dalla data di notifica e gli atti esecutivi sono motivati solo dal ritardo del pagamento, non provare l'avvenuta valida notifica comporta la mancata dimostrazione del titolo giuridico che giustifica l'esecuzione.

- 2) Altre lamentele hanno riguardato la comunicazione degli atti tributari laddove la norma si limiti a prevedere l'uso del servizio postale (es. art. 5 L. 212/2000).

E' il caso delle comunicazioni di irregolarità ex art. 36bis D.P.R. 600/73, in particolare per l'IRPEF a tassazione separata, per le quali l'art. 1, c. 412, della L. 311/2004 ha stabilito che avvengano mediante raccomandata con avviso di ricevimento.

A parere di questo Garante l'uso della raccomandata con avviso di ricevimento va adottato ogni qual volta l'Amministrazione Finanziaria debba procedere a notifica o comunicazione di un atto di natura tributaria; infatti il decreto del ministro delle Comunicazioni 09 aprile 2001, riguardante le condizioni generali del servizio postale dispone all'art. 18 che "gli invii raccomandati attinenti alle procedure giudiziarie e ai procedimenti amministrativi di cui alla Legge 20/11/1982 n. 890, sono trattati secondo le disposizioni della stessa legge e successive modifiche ed integrazioni" e, tenuto conto del combinato disposto degli artt. 10 e 14 di tale legge (il primo dei quali prevede che le disposizioni della legge si applicano non solo alle notifiche ma anche alle comunicazioni a mezzo di lettera raccomandata, ed il secondo che possono essere eseguite a mezzo posta le notificazioni degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente, secondo le modalità previste dalla legge), le notifiche e comunicazioni a mezzo posta degli atti vanno fatte a mezzo di raccomandata "per avvisi di ricevimento" (art.2).

In argomento va altresì osservato che gli Uffici dell'Agenzia ritengono di aver assolto ai loro doveri relativi alla notifica degli atti e di poter procedere all'iscrizione a ruolo dell'imposta con interessi e soprattasse anche quando la raccomandata ritorna all'Ufficio per mancato recapito al destinatario eventualmente a seguito di compiuta giacenza, dopo il deposito dell'atto in Comune.

In proposito va ricordata la ordinanza della Corte di cassazione S.U. n. 458 del 13/01/05 che chiaramente stabilisce la necessità che ai fini di una valida notifica nei confronti del destinatario dell'atto è necessario fornire la prova della sua conoscibilità, rappresentata dall'avviso di ricevimento redatto dall'agente postale, che deve essere unito alla copia dell'atto restituito all'Ufficio, con l'attestazione dell'adempimento delle formalità previste dalla legge e la specificazione delle ragioni che non hanno consentito la consegna personale del plico.

- 3) Altro argomento di rilievo è costituito, in materia di ICI, dal comportamento dell'Ufficio Tributi del Comune di Genova, il quale, in caso di pagamento dell'imposta da parte di un terzo che non sia il soggetto passivo dell'imposta stessa (frequentemente in caso di pagamento dell'ICI da parte di un coniuge contestatario del bene assieme all'altro coniuge) emette avviso di accertamento o di liquidazione a carico della parte ritenuta inadempiente, concedendo a chi ha effettuato il pagamento il diritto al rimborso di quanto pagato in eccedenza, ferme restando le sanzioni irrogate e gli interessi maturati.

Tale "modus operandi" appare contrastante non solo con l'art. 1180 codice civile che prevede la validità del pagamento eseguito da un terzo

se il creditore non ha interesse a che il debitore esegua personalmente la prestazione, ma anche con il disposto dell'art.10 comma 6 del Regolamento Comunale aggiunto con delibera del Consiglio Comunale in data 16/12/2003, il quale dispone che in caso di pagamento effettuato da un terzo è applicabile una sanzione non superiore ad €.51,00, "come previsto dall'art.14 comma 3 D.lgs 504 del 30/12/1992", cioè nel caso di una infrazione che non abbia avuto incidenza sull'ammontare dell'imposta, riconoscendosi in tal modo che la rilevata irregolarità formale non ha avuto incidenza sull'ammontare del debito, da ritenersi quindi soddisfatto con il pagamento effettuato dal terzo.

Genova, 12 febbraio 2008

il Garante del Contribuente

Dott. Giulio Gavotti

Gen. Dante Siri

Dott. Giorgio Carbone

