

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. LII-bis
n. 16**

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 Toscana

Comunicata alla Presidenza l'11 febbraio 2004

Nomina e composizione

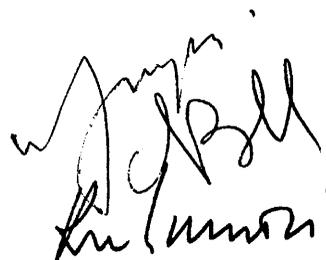
Come è noto la legge 27 luglio 2000, n. 212, avente per oggetto “disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente”, ha istituito, con l’art. 13, presso ogni Direzione Regionale dell’Agenzia delle Entrate, il Garante del Contribuente.

Per la Toscana è stato nominato, ai sensi del 2° e 3° comma del citato art. 13, dal Presidente della Commissione Tributaria Regionale della Toscana, con provvedimento in data 29 gennaio 2001, nelle persone di:

- Prof. Roberto Torrigiani, professore ordinario universitario di diritto tributario, a riposo;
- Dott. Nicola Battaglia, Componente, dirigente superiore del Ministero delle Finanze, a riposo;
- Dott. Rino Lamioni, Componente, dottore commercialista, pensionato.

L’organo collegiale si è insediato il 23 febbraio 2001 e attualmente dispone di n. 3 locali messi a disposizione dalla Agenzia delle Entrate – Direzione Regionale Firenze, con telefono, computers e, di recente, Internet.

Alla Segreteria è assegnata una impiegata di VI livello e dal 3 febbraio 2003 un funzionario di IX livello.



Rino Lamioni

Funzioni e attività svolta

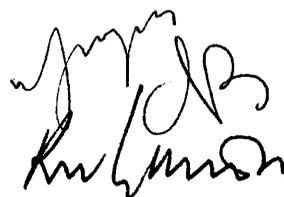
A seguito delle modifiche apportate all'art. 13 citato dalla legge n. 289/2002 e della introduzione nella legge istitutiva del Garante del Contribuente dell'art. 13 bis, è venuto ad aggiungersi ai doveri del Garante quello di fornire annualmente al Governo ed al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

A tale obbligo ottempera con la presente relazione il Garante del Contribuente della Toscana .

Nel corso dell'anno 2003, come peraltro nei decorsi anni di attività, le segnalazioni pervenute dai contribuenti coprono la complessiva sfera impositiva, sia in materia di imposte dirette ed IVA che per quanto attiene alle imposte indirette sugli affari e tributi locali.

A tal proposito si ritiene di rappresentare la necessità che, attraverso una integrazione legislativa, venga specificata la competenza del Garante del Contribuente anche per i tributi locali, allo stato non sufficientemente esplicitativa ex artt. 1 e 17 della Legge 212/2000, indicando anche l'organo dell'Ente cui inviare l'esito dell'istanza presentata dal contribuente (art. 13, 6° comma).

A tal riguardo questo Collegio non ignora il parere contrario a siffatta competenza emesso dall'Avvocatura dello Stato il 29.10.2001, ma è tuttavia convinto che il Garante sia in grado di pienamente rappresentare per indipendenza della funzione ed imparzialità di giudizio, tutte le garanzie necessarie anche nei confronti degli Enti locali i cui tributi, sono una parte non trascurabile della platea impositiva, garanzie che, per definizione, travalicano la fonte del tributo e della qualificazione del soggetto attivo del rapporto tributario, in armonia del principio che lega l'obbligazione ai soggetti interessati.



Ciò pertanto è da ritenere che costituiscono motivo di perplessità le attribuzioni di competenza attribuite da parte di alcuni Comuni (non risulta in Toscana) ad Organismi diversi come il difensore civico o altri ancora ciò potendo rappresentare sovrapposizioni ed ingenerare incertezze interpretative soggettive e oggettive.

La prima impressione, che ha trovato ulteriore conferma nel prosieguo, è che i contribuenti abbiano accettato favorevolmente l'istituto del Garante e che, per quanto riguarda gli Uffici Finanziari, dopo un primo impatto-novità, stiano dimostrando maggiore e consapevole spirito di collaborazione.

In relazione all'attività svolta nel decorso anno, si è avuta una sempre maggiore conferma che uno dei problemi più rilevanti, che interessa tuttora notevole parte delle istanze pervenute dai contribuenti, è quello dei rimborsi di imposta.

Tale problema ha indotto il Garante a preventivare ed effettuare accessi agli Uffici nelle loro varie sedi della Regione per verificare compiutamente l'effettiva lamentata situazione nella soggetta materia che sembra ancora lontana da una soluzione effettiva e compiuta, anche se non può essere disconosciuto lo sforzo degli organi politici ed amministrativi per porre riparo alla situazione.

Sul punto deve osservarsi che, dopo la riforma degli anni settanta, i tempi dei rimborsi di imposta, cosiddetti manuali, che si attestavano mediamente su tre o quattro anni, si sono, nel tempo, allungati fino ad arrivare ad oltre dieci anni con una punta anche di vent'anni e più.

La disposizione di accentrare la quasi totalità dei rimborsi degli Uffici periferici all'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Gestione Tributi, Settore Rimborsi ed Atti, Ufficio Rimborsi di Roma non sembra aver recato alcun apporto alla soluzione del problema.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name, possibly 'Luigi...', written in a cursive script.

A parere di questo Garante la soluzione, auspicata da tutti, non può che passare attraverso il tempestivo reperimento dei fondi necessari in sede di bilancio annuale dello Stato.

Nè può sottacersi che il ritardo frapposto dall'Amministrazione Finanziaria nella erogazione dei rimborsi di imposta si trasforma fatalmente in un aggravio di spese per lo Stato sia sottoforma di erogazione degli interessi che nel pagamento di spese di giustizia scaturenti dalle decisioni favorevoli al contribuente emesse dalle competenti Commissioni Tributarie, dai decreti ingiuntivi e dalle sentenze dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria e dai conseguenti giudizi di ottemperanza.

Sotto diverso ma non meno importante profilo appare opportuno il richiamo a intervenute pronuncie della Suprema Corte (Sent. 5931 del 21.04.2001) affermative del principio di tutela del contribuente alla integrità patrimoniale, "*par conditio* del dare e dell'avere" quale garanzia tendente ad arginare il potere dell'Erario nei confronti del soggetto più debole dal rapporto d'imposta, a ciò non ostando l'approvazione di disposizioni a favore del contribuente pur se retroattive (c.d. autolimitazione del potere legislativo).

In punto è utile segnalare la positiva eco avvertita a riguardo dell'introdotta norma di cui all'art. 2, 58° comma) Legge Finanziaria per il 2004 che ha stabilito l'erogazione di rimborsi IRPEF e IRPEG dovuti in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30.06.1997 senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti.

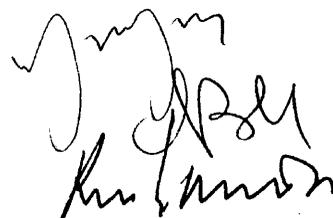


Dati e notizie di rilievo

Istanze di contribuenti pervenute, nell'anno 2003, n. 233 comprendenti sia tributi erariali che di Enti locali, consortili e simili, oltre a una numerosa serie di colloqui e contatti telefonici, richiedenti informazioni e chiarimenti fiscali di vario genere.

Pareri resi all'Agenzia delle Entrate e all'Agenzia del Territorio ai sensi dell'art. 10 Dlgs n. 32/2001 per il mancato funzionamento degli Uffici n. 15.

Le doglianze di cui alle istanze che precedono riguardano per il 60% circa di esse mancati rimborsi d'imposta di varia origine ed epoca e per il rimanente 40% comportamenti e modalità ritenuti proceduralmente irregolari o comunque non conformi da parte di Uffici e verificatori fiscali; durata eccessiva delle verifiche; richieste di autotutela per atti di accertamento o della riscossione di tributi diversi (ivi comprese le ricordate questioni insorte in tema di cartelle esattoriali) ritenuti viziati in legittimità o in merito; altre concernenti presunte errate verbalizzazioni e rettifiche di PVC; o per adempimenti relativi a dichiarazioni e modulistiche fiscali; altre ancora recanti contenuti impropri o doglianze tardive per atti già impugnati ed in attesa di decisione innanzi la giurisdizione tributaria o, infine, non di competenza del Garante. I rapporti intercorsi con gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate e con la Direzione Regionale della Toscana sono sempre stati informati a reciproca e collaborativa attenzione e così pure nei confronti della Direzione Regionale del Territorio, delle Dogane e con il Comando Regionale della Guardia di Finanza e Uffici dipendenti, anche per quanto attiene ai riscontri nei termini cui sono tenuti ex art. 13 Statuto e così per i Comuni, i Concessionari della riscossione e altri soggetti che esercitano attività di accertamento di tributi. Particolare attenzione è stata riservata ai rapporti con gli Ordini professionali ed Associazioni di categoria di varia estrazione, anche con incontri mirati e scambi di lettere di intenti per l'eventuale segnalazione da parte loro di rilevate disfunzioni o irregolarità come indicate nell'art. 13 dello Statuto per il rispetto e l'osservanza delle garanzie previste nei confronti del contribuente.



Rilevi registrati in tema di disapplicazioni, erronee interpretazioni od omissioni con riferimento alle garanzie statutarie.

- a) Non ancora emanato regolamento previsto dall'art. 8 Statuto in tema di estinzione per compensazione dell'obbligazione tributaria.
- b) Non ancora attuato codice di comportamento e relativi aggiornamenti sulla base delle disfunzioni riscontrate dal Garante per il personale addetto alle verifiche come previsto dall'art. 15 Statuto e che auspicabilmente disciplinerà la materia autoregolamentando l'attività in questione e relativi doveri sempre più visibili e determinati.
- c) Mancata emanazione da parte Ministeriale del Regolamento concernente le modalità termini e procedure per l'attuazione dell'art. 86 DPR n. 602/73 e succ. modificazioni (D.lgs. 193/2001 e aggiornamenti, ex art. 38 DL 269/2003 conv. in L. 326/2003) in materia di fermo amministrativo ed effetti consequenziali operanti sulla disponibilità del bene.
- d) Eccezioni problemi interpretativi in tema di verifiche fiscali (art. 12 Statuto) circa la durata della permanenza degli operatori civili o militari dell'A.F. presso la sede del contribuente e in specie se "permanenza" (giorni lavorativi) possa o debba coincidere con "durata" della verifica e relative valenze dei tempi operativi dovuti a interruzione, sospensione e frazionamenti a più riprese impiegati oltre a ferie, chiusure temporanee e simili che, anche in rapporto alle dimensioni dell'impresa, potrebbero legarsi alle necessità di acquisire documentazioni esterne all'impresa.



- e) La intervenuta deroga dei termini per l'accertamento e liquidazione ICI anno 1999, e succ., recata dall'art. 2, 33 comma, della Legge Finanziaria per il 2004, proroga ripetuta anche con la precedente L.F. per il 2003 (accertamenti scadenti il 31.12.2002) in contrasto con l'art. 3, 3° comma Statuto.

Per quanto attiene la "attivazione" della Autotutela da parte del Garante nei confronti di atti di accertamento o riscossione notificati al contribuente, come previsto dall'art. 13, 6° comma Statuto va osservato che, tale potere non si concreta in alcun effetto, stante l'ambito operativo ristretto e assai circoscritto della locuzione legislativa, ogni decisione appartenendo al potere discrezionale dell'A.F. e tutt'al più ad una possibile comunicazione di reiezione, pur se l'art. 2 della legge 7.08.1990, n. 241, preveda il dovere per l'Ufficio di concludere il procedimento, conseguente all'istanza, con adozione di un espresso provvedimento. In effetti quindi sfugge al Garante qualunque potere effettivo di riesame e intervento nella procedura tributaria correlativa all'istanza presentata dal contribuente, pur se deputato a garantire un rapporto di fiducia Fisco/Contribuente inteso anche ad evitare inutili contenziosi.

Da ciò l'opportunità che intervengano norme più chiare e rafforzative del concetto di "attivazione" quanto meno per i casi in cui il Garante ne reiteri l'opportunità e la ricorrenza dei presupposti del provvedimento avverso il rifiuto opposto dall'ufficio, al tempo stesso estendendone l'attivazione a qualsiasi atto dell'Ufficio e non soltanto degli atti d'accertamento o della riscossione.



Handwritten signature of the Garante, likely the President of the Garante, in cursive script.

Rapporti Fisco/Contribuenti nel campo della politica fiscale

Nel campo delle politiche fiscali non può che auspicarsi una prospettiva che miri al recupero di nuove valenze, anche con passi legislativi che

- a) scioglano passate stratificazioni istituzionalizzando principi in funzione partecipativa, e collaborativa ad effetto collante, di un sistema tributario agente sul sistema produttivo di per sé complesso ed assai proceduralizzato;
- b) agevolino l'attuazione di percorsi virtuosi e di strumentari garantistici nel prospetto di una crescente e migliore di cooperazione, con modalità strutturali nuove e proprie del rapporto fisco/contribuenti;
- c) anche per la gestione della riscossione di tutti i tributi in ordine alle nuove configurazioni assunte dal concessionario e ai suoi poteri ed azioni cautelative e in generale dalla più incisiva importanza oggi assunta dell'intero processo esecutivo della riscossione ed efficienza del sistema;
- d) assicurare maggiormente rispetto all'oggi, attraverso la divulgazione e la massima conoscibilità delle disposizioni legislative e amministrative emanate, il migliore impiego possibile delle tecnologie informatiche conferendo in tal modo operative certezze e sicurezze ai diritti di informazione e partecipazione attiva del soggetto passivo nel quadro di una politica intesa a risolvere le presenti difficoltà nell'applicazione di un sistema normativo in continua evoluzione.

Sulla base delle linee illustrate dovrebbe collocarsi la figura del Garante che appaia e sia una vera e propria Autorità indipendente con uno spazio operativo più ampio nel campo



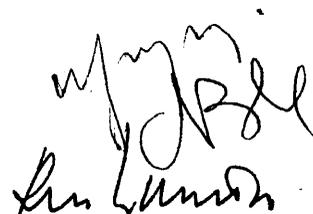
del “servizio” tributario, destinatario di una lettura ragionata e approfondita delle rimostranze che gli pervengono e delle conseguenti frizioni, onde pervenire agli interventi correttivi necessari sollecitando ogni iniziativa utile a rimuovere quanto il contribuente lamenta essere un fattore incidente in modo pregiudizievole al suo rapporto con il Fisco: una “sovranità dell’utente”, quale è definita con accezione ricorrente.

A tale scopo l’opera del Garante può rivelarsi preziosa e costituire un indispensabile “trait d’union” tra il contribuente e gli uffici finanziari, a condizione che tale istituto venga potenziato nei propri poteri e nei mezzi necessari per il suo funzionamento, implementandone la conoscenza delle funzioni, competenze e limiti delle stesse evitando che finisca per apparire una figura corollaria scarsamente considerata e quindi un’Istituzione debole.

Benvero negli ultimi anni, lo si è prima ricordato, sono stati realizzati progressi per migliorare la comunicazione tra Amministrazione Finanziaria e cittadini; tuttavia si deve riscontrare ancora la permanenza di alcune discrasie a livello informativo (comprensione) formale e informale fra Fisco e “cittadino fiscale” nell’ambito di quel principio di affidabilità/fiducia reciproca che deve presiedere ai rapporti tra portatori di interessi differenti tra Amministrazione Pubblica e il privato.

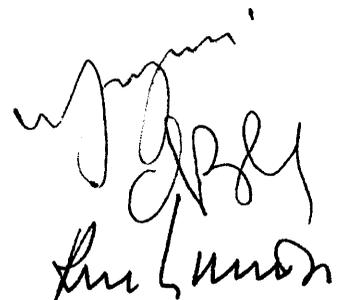
Alcune difficoltà del rapporto sembra vengano ampliate da due ordini di problemi:

- 1) l’aumento notevole delle fonti normative, dello Stato e degli Enti che applicano normativa tributaria e paratributaria; contrastanti interpretazioni (anche nelle modulistiche) circa le complesse modalità operative imposte da leggi e regolamenti specie in materia di tributi locali (Vd. ad es. l’art. 52 L. 446/97) come possibile fonte di frammentazione e gemmazione normativa in ordine all’applicazione ICI e degli altri tributi comunali e relativi collegamenti-dati con le Agenzie del Territorio;
- 2) le complessità dei sistemi informatici/data base incrociati tra enti, autorità (INPS, dichiarazioni tributarie, UNICO, etc.) talchè il più piccolo errore può riflettersi per più volte, con ripercussioni anche psicologiche; basti ricordare a questo proposito i



problemi sorti per l'invio delle cartelle c.d. pazze (pur se nella nostra Regione hanno rappresentato un fenomeno di modesta entità) che ha destato inquietudini collettive (oggetto di intervento anche dello stesso Ministro dell'Economia e delle Finanze presso gli organi di informazione) causa il mancato aggiornamento degli archivi informatici, e conseguenti invii di solleciti di pagamento non dovuti, o prescritti.

Conclusivamente il mantenimento di corretti rapporti col contribuente nel campo della politica fiscale porta a privilegiare anzitutto la conoscibilità e la conoscenza di tutti i meccanismi impositivi dei singoli tributi e più estesa condivisione delle soluzioni adottate, con accorgimenti rivolti a rendere meno gravosa possibile l'ottemperanza agli obblighi tributari, e conseguenti obiettivi di semplificazione di adempimenti idonei a impedire fenomeni evasivi o elusivi (basti pensare ad es. a complicate modulistiche, detrazioni, autocertificazioni, comunicazione di variazione, obblighi differenti da Comune a Comune, per accertamenti relativi a immobili situati in Comuni diversi) riducibili o eliminabili adottando "adempimenti unici" ed allineamenti contestuali delle banche dati. E da ciò la necessità di determinare una capillare divulgazione informativa a livello nazionale, che investa i principali temi prima illustrati prevenendo errate aspettative e al tempo stesso sollecitando l'emanazione delle normative di attuazione dello Statuto dei diritti del contribuente, nel convincimento che sussista, nel cammino da percorrere una reciproca influenza fra buon andamento del Garante e buon andamento del Fisco.



Luigi Lando