

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. LII-bis
n. 14**

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 Sardegna

Comunicata alla Presidenza il 10 febbraio 2004

RELAZIONE ANNUALE DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE DELLA REGIONE SARDEGNA DA SOTTOPORRE ALL'ATTENZIONE DEL GOVERNO E DEL PARLAMENTO (ART.13 BIS DELLA LEGGE 27.7.2000 N.212).

L'art.94 della Legge 27/12/2000, n.289 ha modificato in modo sostanziale l'art.13 della legge 27/12/2000 n.212 (Statuto dei diritti del contribuente); in particolare sono stati ampliati i compiti originariamente affidati al Garante del contribuente attribuendogli anche quello di fornire ,con relazione a cadenza annuale, al Governo e al Parlamento “dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo delle politiche fiscali”.

Questo argomento, pertanto, sarà l'oggetto principale della presente relazione.

Prima di affrontarlo, tuttavia, si rendono necessarie alcune premesse.

1. La legge istitutiva pone a carico delle Direzioni Regionali delle Entrate l'onere di fornire i locali, il personale e tutti i mezzi necessari per un normale funzionamento dell'Ufficio del Garante; la Direzione Regionale della Sardegna ha in buona parte provveduto in proposito e l'Ufficio del Garante della Regione Sardegna ha già superato le difficoltà iniziali e ora funziona a pieno ritmo; eventuali carenze, che non mancano, formeranno oggetto di dialogo in sede locale.

Grosse difficoltà persistono, invece, per il reperimento di una sede a Roma, opportunamente dotata di personale e attrezzature, necessaria per ospitare gli Uffici della già esistente struttura di coordinamento fra Garanti regionali, che così si articola:

- a) Assemblea Nazionale di tutti i garanti del contribuente regionali;
- b) Giunta esecutiva o Comitato di coordinamento;
- c) Ufficio Studi.

Detti organi centrali sono tutti finalizzati per un necessario coordinamento dell'attività svolta dai singoli Uffici regionali, per l'approfondimento di particolari tematiche inerenti le funzioni del Garante e anche per rappresentare unitariamente tutti gli Uffici periferici presso le sedi competenti (amministrative e politiche).

Per svolgere le funzioni proprie quell'organismo necessita di una sede idonea, del personale per farla funzionare e di tutti i mezzi materiali (mobili, macchine e mezzi informatici).

Si confida nella disponibilità del Ministero competente.

2. Premesso che l'autonomia funzionale dell'Ufficio del Garante è inequivocabilmente sancita nel citato art.13 della legge 212/2000, non può sfuggire a nessuno la limitazione di tale autonomia che deriva dalla dipendenza economica che lo lega all'Amministrazione attiva attraverso la Direzione Regionale delle Entrate; si rende pertanto necessario dotare gli Uffici del Garante anche di una completa autonomia economica mediante specifico stanziamento nel bilancio annuale dello Stato, sia pure amministrato dal Ministero a livello centrale.

L'autonomia economica finanziaria rappresenta anche il necessario presupposto per lo svolgimento del potere che deriva al Garante dal comma 8 dell'art.13 Legge 212/2000, quello di accedere presso tutti gli uffici Tributarî periferici per verificare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico; servizio questo allo stato completamente trascurato per mancanza dei mezzi economici necessari.

3. Fatte queste premesse, si espongono di seguito le impressioni e i suggerimenti con riferimento specifico all'oggetto della relazione, suggerimenti che scaturiscono direttamente dall'esame delle diverse problematiche sottoposte da una vasta platea di contribuenti all'esame del Garante.

Sembra doveroso precisare che l'A.F. e la burocrazia in genere ha compiuto negli ultimi lustri una sensibile evoluzione, raggiungendo risultati di livello elevato.

Siamo, tuttavia, ben lontani dal traguardo ottimale auspicato dallo Statuto dei diritti del contribuente che intende instaurare quel rapporto di fiducia tra contribuente e amministrazione finanziaria che può realizzarsi solo se l'amministrazione opera nel pieno rispetto dei principi di trasparenza, lealtà e buona fede.

Un primo ostacolo che impedisce il raggiungimento di tale obiettivo ottimale è da individuare sicuramente nella eccessiva produzione legislativa che caratterizza lo Stato Italiano: quante leggi sono attualmente in vigore? Pare che nessuno sia in grado di quantificarne il numero!

Quante sono poi le leggi che regolano la materia tributaria? La risposta non cambia: e qual è il grado di complessità delle singole norme e.... degli atti amministrativi che le interpretano? Il cittadino deve districarsi in una selva di disposizioni che mettono a dura prova anche i consulenti più agguerriti e i funzionari più preparati.

Una tale situazione che tradisce uno dei primi canoni insegnati all'università (la certezza del diritto) scoraggia il contribuente nell'adempimento degli obblighi tributari, costringendolo quasi sempre ad assumere una posizione di difesa. Un salto di qualità da parte dello Stato si deve ravvisare nella recente legislazione riguardante gli Istituti dell'interpello e dell'autotutela.

La normativa che riguarda l'interpello, norma di esemplare chiarezza, rimedia, almeno in parte, a quella complessività legislativa cui si è accennato prima, anche se sull'argomento non mancano le istanze al Garante da parte di contribuenti non soddisfatti.

In materia di autotutela, invece, il rapporto contribuente — Uffici Tributarî (statali e locali) è più vivace e merita qualche considerazione.

La normativa attualmente in vigore attribuisce ai Garanti poteri assai limitati che si esauriscono in un'azione di stimolo nei confronti degli Uffici tributarî escludendo interventi sostitutivi o imperativi : infatti il raccomandare, invitare, attivare, sono tutti verbi estranei al concetto di ordinare, imporre, ect. Qualcuno ha molto opportunamente qualificato quella del Garante una "Giurisdizione di persuasione", e così deve restare, non foss'altro per evitare che si verificino pregiudizievoli ingerenze del Garante nei compiti di competenza esclusiva dell'Amministrazione attiva che potrebbero essere solo di ostacolo all'individuazione di eventuali responsabilità.

D'altra parte, la norma prevede anche una pseudo sanzione per scoraggiare l'inerzia o il comportamento scorretto del funzionario disponendo la segnalazione di casi particolari all'attenzione della Direzione Regionale o altri Uffici sovraordinati.

Si è, tuttavia, constatato in sede operativa che tale rimedio non sempre si è rivelato risolutivo, per cui tornerebbe utile e opportuna una modifica della norma completandola con la previsione di un congruo termine (perentorio con relativa sanzione a carico del funzionario

responsabile) per la stesura del provvedimento di accoglimento dell'istanza o per la formulazione del motivato provvedimento di rigetto.

Anche quest'ultimo intervento, tuttavia, sortirebbe risultati modesti e inadeguati se mancasse quell'auspicato costante intervento degli uffici sovraordinati finalizzato a sensibilizzare gli Uffici dipendenti sulla necessità e opportunità di una piena attuazione dell'istituto dell'autotutela nel personale convincimento di ciascun funzionario investito di dover operare sempre e verso tutti secondo il tanto conclamato spirito di collaborazione, trasparenza e buona fede.

Sembra utile richiamare l'attenzione del legislatore anche sul contenuto del comma 5° dell'art.12 della legge 212/2000 che fissa in 30 giorni (eccezionalmente prorogabili a 60 giorni) il termine massimo di permanenza dei verificatori nell'azienda, senza precisare il modo per operare il calcolo.

L'A.F. ritiene che il calcolo dei giorni debba interessare solo quelli di effettiva permanenza nell'azienda, con possibilità di sospendere le operazioni senza alcuna limitazione; la controparte, invece, ritiene che il termine di 30/60 giorni debba concludersi al 30° o 60° giorno dall'inizio delle operazioni di verifica.

Le due contrapposte posizioni rappresentano altrettante ragionevoli interpretazioni della norma di legge (lacunosa sul punto), per cui si rende necessaria un'interpretazione autentica a chiarimento della effettiva volontà del legislatore.

Per concludere si vuole rappresentare un problema particolarissimo che interessa la Regione Sardegna, e specificatamente, la città di Cagliari.

Si tratta del progettato trasferimento degli Uffici finanziari (entrate e Territorio) dalla sede attuale (c.d. cittadella finanziaria), ove sono tutti concentrati in 4 palazzine e perfettamente funzionanti, con piena e totale soddisfazione degli operatori e degli utenti-contribuenti, in altra sede periferica (in aperta campagna, di difficile e pericoloso accesso) già sede del soppresso Centro di Servizio.

La notizia ha scatenato un contrario, compatto e convergente movimento di opinioni che ha coinvolto tutti i settori interessati, da quello sindacale a quello politico, economico e dell'informazione che, all'unisono, hanno espresso un inequivocabile dissenso; anche questo Garante, nel pieno convincimento della negatività del contestato progetto di trasferimento, destinato sicuramente a creare una traumatica rottura nei rapporti tra l'A.F. e contribuenti, ha ripetutamente manifestato il proprio dissenso non mancando di evidenziare i diversi motivi che ne sconsigliano l'attuazione.

Per una più completa valutazione del complesso problema si allega, in copia, una precedente relazione che questo Garante ha già sottoposto all'attenzione personale del Sig. Ministro dell'Economia.

4. Considerata l'autorevolezza dei destinatari della presente relazione questo Garante non può non trascurare di richiamare la Loro attenzione sul particolare problema dei rimborsi di imposta per annualità arretrate e di raccomandarne una sollecita soluzione.

Tale problema occupa ormai una parte assai rilevante delle istanze dei contribuenti esasperati che attendono da molti anni la restituzione di somme a credito.

Anche il Garante della Regione Sardegna deve necessariamente unirsi al coro di tutti gli altri che unanimemente denunciano la drammaticità del problema dei rimborsi riferiti alle imposte IVA - IRPEF e IRPEG.

Il settore, anche nell'Ufficio di Cagliari, assorbe la maggior parte delle energie con la precisazione che trattasi di energie sprecate, in quanto la totalità delle pratiche trattate si esaurisce sempre senza il raggiungimento di alcun risultato, atteso che l'Amministrazione Finanziaria Centrale, deputata alla gestione quasi totale di tale servizio, non dispone dei fondi necessari.

Un tale stato di cose ormai cronico frutto di una situazione biasimevole di inadempienza, oltre a danneggiare ulteriormente l'immagine dell'Amministrazione finanziaria, offusca anche in modo determinante il prestigio e la credibilità dell'Istituto del Garante.

Non mancanò, infatti, i contribuenti che, di fronte all'inqualificabile comportamento dello Stato, sempre pronto e puntuale nel riscuotere i tributi ricorrendo molto spesso e non sempre in modo congruo ed appropriato alle procedure coercitive di riscossione (vedi lamentela nelle regioni Friuli Venezia Giulia – Basilicata – Calabria), reagiscono con giustificata esasperazione, manifestando la propria delusione nel constatare l'inutilità dell'Ufficio del garante.

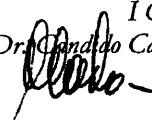
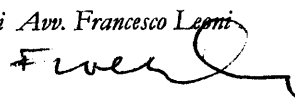
5. Per concludere e al fine di offrire una visione sintetica delle problematiche affrontate da questo Garante durante il decorso anno 2003 si riassumono i dati statistici sul lavoro svolto:

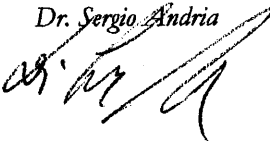
Le istanze dei contribuenti pervenute a questo Ufficio nel corso dell'anno sono state 151, ad esse vanno sommate 55 istanze in corso di istruttoria, per un totale complessivo di 206. Sono state deliberate in 9 riunioni 136 pratiche

Sulla base dei dati complessivi del protocollo, si è proceduto ad una classificazione delle pratiche secondo la seguente tipologia:

- rimborsi: IRPEF – ILOR – IVA – Imposta di successione – tassa automobilistica	75
- questioni relative a verifiche fiscali.....	3
- questioni relative ad istanze di autotutela.....	15
- questioni relative a disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi anomale.....	23
- questioni relative a tributi diretti ed indiretti.....	19
- questioni relative a sgravi.....	3
- questioni relative ad imposta di registro e canoni TV.....	1
- questioni relative a tributi locali: a) I.C.I. accertamenti e rimborsi.....	16
- b) TARSU.....	6
- c) TOSAP.....	6
- Varie.....	39

La presente relazione è stata redatta, approvata e sottoscritta nella seduta del 10 febbraio 2004.

I Componenti
 (Dr. *Condado Cadoni* *Avv. Francesco Leoni*)
 

Il Presidente
 Dr. *Sergio Andria*




**Garante del Contribuente
Della Regione Sardegna**

Cagliari, 11 novembre 2003

Prot. UGC/653/2003

On. Sig. Ministro
Dell'Economia e delle Finanze
Via XX Settembre, 97
00187 – ROMA -

Oggetto: "Cittadella Finanziaria" – smantellamento – osservazioni in merito alla decisione dell'Agenzia delle Entrate di trasferire gli Uffici di Cagliari Uno e Cagliari Due al Km.1,600, località San Lorenzo, della strada statale n.554, e di istituire due sedi staccate: una per gli Uffici di Cagliari Uno, e l'altra, a Quartu Sant'Elena, per gli Uffici di Cagliari Due.

Si trasmette l'allegato documento con preghiera di una attenta valutazione, in considerazione dell'importanza e urgenza che questo Garante attribuisce alle problematiche in esso contenute. Fiduciosi e grati per la cortese attenzione si porgono distinti ossequi.

Il Presidente
Dr. Sergio Andria

A handwritten signature in black ink, appearing to read "S. Andria", is written over the printed name of the President.

Oggetto: “ Cittadella Finanziaria” – smantellamento – osservazioni in merito alla decisione dell’Agenzia delle Entrate di trasferire gli Uffici di Cagliari Uno e Cagliari Due al Km.1,600, località San Lorenzo, della strada statale n.554, e di istituire due sedi staccate: una per gli Uffici di Cagliari Uno, e l’altra, a Quartu S. Elena, per gli Uffici di Cagliari Due.

Nell’ambito dei compiti assegnatigli dall’art.13, comma 8°, della Legge 27 luglio 2000 n.212 (potere di accedere agli Uffici finanziari e di controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione nonché l’agibilità degli spazi aperti al pubblico), questo Garante del contribuente ha il dovere di richiamare per l’ennesima volta l’attenzione degli Organi Superiori, preposti all’indirizzo, vigilanza e controllo sui risultati di gestione delle agenzie fiscali, sulla decisione di procedere allo smantellamento della c.d.”Cittadella Finanziaria”, ove, fin dal lontano 1994, sono intelligentemente e funzionalmente riuniti nell’Agenzia delle Entrate e nell’Agenzia del Territorio gli ex Uffici delle Imposte Dirette, I.V.A., Registro, Conservatoria dei Registri Immobiliari, Ufficio Tecnico Erariale ed altro, nonché uno sportello Bipiesse Riscossioni, ed al dirottamento degli Uffici dell’Agenzia delle Entrate al Km. 1,600 della strada statale n.554 (segnalata dall’A.C.I. tra le dieci strade statali più altamente insidiose di tutto il territorio nazionale per il caotico ed intenso traffico), in un immobile “bunker”, situato in località San Lorenzo, in una zona isolata ed extraurbana, sulla sommità di un colle occupato fino al 30 giugno 2002 dal soppresso Centro di Servizi, sorto per ospitare un Ufficio non operativo con il pubblico.

Le motivazioni di natura esclusivamente economica, fondate sulla parola d’ordine “risparmiare”, sono inconsistenti e si dissolvono nel nulla di concreto, atteso che l’immobile che dovrebbe ospitare gli Uffici (e neppure tutti), il “bunker” in località San Lorenzo, appartiene all’Agenzia del Demanio, la quale, operando, secondo gli intendimenti e la sua struttura, nel privato (per effetto della sua trasformazione in società per azioni, prototipo della categoria della società di capitale), non esiterà certamente, come imposto dal Governo, a pretendere canoni di mercato per l’uso dei locali, come in concreto già opera in tutta Italia.

A nulla rileva, poi, come afferma la Direzione Regionale, che sussista un vincolo di inalienabilità dell’immobile in tempi in cui lo Stato, per esigenze di bilancio, ha messo in vendita persino beni culturali.

A ciò devono aggiungersi i canoni da corrispondere per la locazione delle istituende due nuove sedi operative: una a Cagliari e l’altra a Quartu Sant’Elena; per cui, in definitiva, unica novità sul solo piano giuridico, sarà quello di assistere al subentrare, in luogo dell’attuale unico soggetto giuridico come locatore, di ben tre distinti e diversi soggetti giuridici, oltre agli oneri e spese, di trasferimento e adattamento dei nuovi locali, non ultime quelle relative allo svolgimento

dei lavori della Commissione per l'esame delle offerte relative ai locali da assumere in locazione costituita in data 8 ottobre 2003, con la nomina di componenti provenienti da altre parti d'Italia.

Quanto detto, in palese e stridente contrasto con le ripetute ed osannate pubbliche assicurazioni di tutela e difesa del contribuente.

Invero, le agenzie fiscali operano nell'esercizio delle funzioni pubbliche alle medesime affidate in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, sanciti dalla Costituzione, nel contesto dell'art.3 della Legge n.241 del 1990 e dell'art.7 della Legge n.212/2000, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento delle rispettive mansioni.

Bisogna, soprattutto, tener presente che l'economicità non deve andare a discapito della funzionalità del servizio pubblico al contribuente, il quale deve spendere il minor tempo possibile per informazioni, accertamenti od altro su questioni tributarie e dedicare più tempo alla sua attività lavorativa.

L'autonomia delle agenzie fiscali potrà essere produttiva di interesse generale se si hanno come presupposti non l'economicità, bensì il buon andamento, l'imparzialità, l'equità e la legalità, sanciti dalla Costituzione.

Per l'attuazione di tale principio è stato istituito con Legge n.212/2000 lo Statuto del contribuente, nel rispetto del quale opera il Garante a livello regionale.

L'intento legislativo di istituire una autorità di garanzia collocata nel territorio è stato dettato proprio dalla necessità di attribuire un contenuto concreto all'attività svolta dal Garante, quale organo operante "in piena autonomia" (comma 2° dell'art.13 dello Statuto), radicata nelle specifiche realtà regionali.

Tutto ciò significa, da un lato, che le funzioni consultive di vigilanza e controllo designate dai commi da 6 a 12 dell'art.13, nel momento che vengono localizzate e radicate nel territorio, non possono che alimentarsi dalle realtà locali ed incidere sulle attività tributarie sviluppate in ambito regionale; dall'altro lato, l'omesso riferimento a qualsiasi collegamento istituzionale tra i diversi uffici del Garante, conferma l'intento legislativo di costituire una autorità di garanzia radicata, come già detto, nel territorio, finalizzata ad operare da contrappeso alle direttive dell'apparato amministrativo.

In questa ottica, la decisione di dirottare gli Uffici sul colle di San Lorenzo, edulcorata, esaltata e magnificata come se fosse stato scoperto il "paese delle meraviglie", ripresa dal Direttore Relazioni Esterne dell'Agenzia Centrale delle Entrate di Roma, il meno qualificato per l'occasione ad esprimere un qualsivoglia giudizio sulle problematiche locali, per nulla giustificata sul piano strettamente logico-giuridico e non sorretta da persuasivi e convincenti elementi di fatto concreti, appare al di fuori di ogni ragionevolezza perché, in definitiva, si risolve soltanto a scapito del contribuente, proprio nel momento in cui con la Legge 212/2000 si vuole

far progredire e migliorare il complesso dei rapporti tra Amministrazione Finanziaria e contribuente.

Se si considera che la sede attuale “confortevole, funzionale, dotata di impianti di condizionamento, spazi ad uso ristoro, bar, mensa ed ampi parcheggi gratuiti”, assicura servizi adeguati ed efficienti all’utenza, consente il disbrigo in giornata delle richieste del contribuente, per merito del collegamento tra loro degli Uffici stessi, e relativi servizi di assistenza ed informazione, con conseguente risparmio di risorse umane ed economiche in misura verosimilmente superiore alla economicità che si ritiene di poter conseguire con il deprecato dirottamento degli Uffici in altri diversi siti, la decisione persino di distruggere un qualcosa di buono che è stato fatto, non può che risolversi in un olocausto non solo per i contribuenti, ma anche per i circa 300 dipendenti che verrebbero dirottati in un luogo remoto, fuori della cinta urbana, con tutti i disagi facilmente immaginabili, sia sotto il profilo economico sia sotto il profilo sociale e psicologico.

Il fatto stesso che i sindacati tutti di categoria (nessuno escluso): CGIL CISL UIL RdB UGL CISAL-Finanze, unitamente alla Adiconsum (associazione dei consumatori) ed alla Feder Consumatori di Cagliari, abbiano contestato e vivacemente protestato contro la decisione dell’Agenzia delle Entrate, la quale, indifferente, insiste e persiste nel portare avanti il suo piano, è la riprova più eloquente dell’iniquità di siffatto disegno scompaginatore.

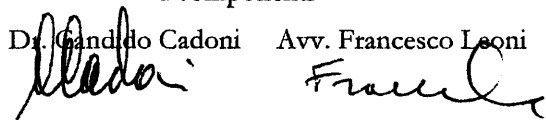
A nulla rileva, infine, che in una lettera indirizzata al quotidiano “L’Unione Sarda” del giorno 3 ottobre 2003 e sul sito Intranet i dirigenti locali (subordinati, tra l’altro, al giudizio della Direzione Regionale) abbiano dichiarato di condividere il contenuto operativo del piano di trasferimento, atteso che, ad eccezione di due o tre di essi, tutti i restanti dirigenti-guarda caso-lavorano negli Uffici della Direzione Regionale in via Bacaredda di Cagliari e, pertanto, non risentiranno alcunchè del trasferimento disposto sulla testa degli altri dipendenti.

Così stando le cose, questo Garante, nel mentre protesta energicamente contro le determinazioni, adottate senza alcuna comunicazione dell’Agenzia delle Entrate, sollecita ,fiducioso, l’intervento del Ministro in prima persona affinché si impedisca lo smantellamento della c.d.” Cittadella Finanziaria”, provvedimento altamente punitivo e suscettibile soltanto di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed Amministrazione Finanziaria.

I componenti

Dr. Candido Cadoni

Avv. Francesco Leoni



Il Presidente

Dr. Sergio Andria

