

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. LII-bis**  
**n. 3**

## RELAZIONE

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

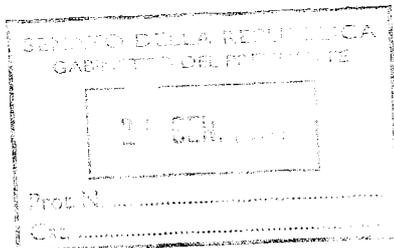
(Anno 2003)

*(Articolo 13, comma 13-bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212, e successive modificazioni)*

**Presentata dal Garante del contribuente  
per la regione Basilicata**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 19 gennaio 2004**  
—————



**IL GARANTE DEL CONTRIBUENTE IN BASILICATA**RACCOMANDATA

Prot. 387/04/ Uff.Garante

OGGETTO: relazione annuale ai sensi dell'art.13, comma 13 bis, legge 27 luglio 2000 n.212.

Potenza, lì 19 gennaio 2004

All'Ill.mo Signor Presidente del Senato

= ROMA =

All'Ill.mo Signor Presidente della  
Camera dei Deputati

= ROMA =

All'Ill.mo Signor Presidente del  
Consiglio dei Ministri

= ROMA =

1) L'introduzione nell'Ordinamento giuridico italiano dello Statuto dei diritti del contribuente è stata accolta come un segno di alta civiltà, ponendo in stato di piena eguaglianza il cittadino-contribuente ed il Fisco.

La elaborazione di dottrina e di giurisprudenza sullo Statuto è ormai abbondante, sicché può affermarsi che si sono ben delineate regole che devono connotare l'azione degli Uffici impositori di imposte, tributi, canoni ecc. nei confronti del cittadino: correttezza e chiarezza dell'azione impositiva al fine di improntare i rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria al principio della collaborazione e della buona fede.

Va segnalata la fondamentale sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 10 dicembre 2002 n. 17576, che ha affrontato *funditus* il problema del valore dello Statuto, enucleando regole chiare che ben possono essere definite principi generali in materia tributaria.

Vi si afferma, tra l'altro, che il dubbio interpretativo o applicativo va risolto nel senso più conforme ai principi statuari e che l'interpretazione conforme a Statuto è interpretazione conforme a Costituzione.

2) L'art. 94 n. 8 legge 27 dicembre 2002 n. 289, aggiungendo il comma 13 bis all'art. 13 legge 212/2000, ha fatto obbligo al Garante di inviare agli apicali Organi in indirizzo una relazione al fine di verificare lo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

Si è stabilita, in tal modo, una diretta comunicazione del Garante del contribuente al Legislatore ed al Governo.

L'attività di questo Garante, con riferimento all'art. 13 dello Statuto, forma oggetto delle relazioni semestrali che vengono inviate al Ministro dell'Economia e delle Finanze ed alle altre Autorità indicate al n. 12 e ad esse si fa rinvio.

3) Nella presente relazione, pertanto, vengono prospettate questioni attinenti alla legislazione vigente, con indicazione di eventuali correttivi legislativi demandati alla iniziativa del Governo ed all'attività primaria del Parlamento

4) Viene vulnerato, spesso, il 3° comma dell'art. 3 dello Statuto, disponendosi proroghe dei termini per gli accertamenti di imposte.

Si richiamano, sul punto, la legge finanziaria del 2002 ed altre, anche regionali, per le quali ultime è intervenuta la Corte Costituzionale (sentenze 296, 297, 311/2003) dichiarando illegittime talune proroghe e avvertendo che viene in tal modo leso il legittimo affidamento dei cittadini nel rapporto con l'Amministrazione finanziaria.

Si è provveduto ad una sanatoria con la Finanziaria 2004 (art. 2, commi 22 - 23, legge 350/03).

E' pur vero che le norme statuarie sono prive di rango costituzionale ma è auspicabile che esse non siano derogate secondo necessità contingenti, e ciò per non violare regole legislative recenti che hanno un alto significato di etica statale nei rapporti con il cittadino - contribuente.

5) Sono frequenti le attivazioni da parte di questo Garante di procedure di autotutela per atti di accertamento o di riscossione ma pure frequenti sono i dinieghi di annullamento.

Mancano, spesso, adeguate motivazioni e qualche Ufficio oppone il diniego perché "l'accertamento è divenuto definitivo per mancata impugnazione". Tale errata opinione



rivela una sbiadita preparazione tecnico - professionale, perché è ben noto che gli atti viziati da illegittimità possono essere annullati in autotutela anche se divenuti definitivi.

Gli Organi del Ministero dell'Economia e delle Finanze raccomandano di annullare in autotutela atti illegittimi e ciò sia per assicurare una corretta azione amministrativa sia per evitare che il cittadino debba ricorrere al contenzioso, che richiede tempo e spese.

Sono degni di apprezzamento i corsi di aggiornamento su tutte le problematiche che interessano gli Uffici tributi ma è utile che la frequenza, da parte del personale, sia obbligatoria.

Si ritiene necessario che l'inquadramento del personale nelle funzioni superiori avvenga a seguito di rigorosa selezione: è interesse di tutti che la P.A. agisca a mezzo di persone motivate e molto preparate.

Si discute se contro il rifiuto di annullamento in autotutela possa essere adito il giudice e quale.

Ritiene questo Garante che la giurisdizione possa essere adita anche nella fattispecie in esame, non essendo tassativa l'elencazione degli atti impugnabili ex art. 19 D.Lgs. 546/1992 e che l'esclusività e unicità della giurisdizione tributaria, introdotta con l'art. 12, comma 2, legge 28/12/2001 n. 448, possa far individuare nelle Commissioni Tributarie il giudice naturale.

Ma l'incertezza sulla possibilità giuridica di una impugnazione e sulla individuazione del giudice (amministrativo o tributario) suggerisce che il legislatore intervenga, disponendo la impugnabilità degli atti di diniego di annullamento in autotutela dinanzi al giudice tributario.

6) Altro istituto fiscale meritevole di considerazione e di proposte è il cosiddetto "fermo amministrativo" di cui all'art. 86 D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 così come modificato con D.Lgs. 26 febbraio 1999 n. 46 e successive disposizioni legislative.

Questo Garante ha avuto modo di constatare che i concessionari della riscossione coattiva mediante ruoli (in particolare, il riferimento è alla S.E.M. S.p.A. operante in provincia di Potenza) ricorrono al "fermo" di autoveicoli di elevato valore e spesso unico mezzo di lavoro per molti contribuenti, anche per crediti di irrilevante o modesta entità.

Così agendo si priva il cittadino dell'unico mezzo di sostentamento per sé e per la famiglia e si può ingenerare l'opinione che si ricorra al "fermo" quale mezzo rigoroso di "invito" a pagare.

Il contenzioso in atto dimostra l'uso distorto dell'istituto in argomento, con incertezze sulla individuazione del giudice competente e con affermazioni giurisprudenziali secondo cui il "fermo" è nullo senza il regolamento attuativo del D.Lgs. 193/2001.

Né sembra che il preventivo avviso di venti giorni, al quale il concessionario è obbligato, abbia inciso in misura notevole sugli inconvenienti predetti.

Questo Garante ravvisa la necessità che il legislatore stabilisca che il concessionario, prima di procedere al "fermo", tenti il pignoramento mobiliare di cui agli art. 62 e segg. D.Lgs. 46/1999 e 513 e segg. C.P.C. (con giusta proporzione tra il credito e le cose assoggettate ad esecuzione, come stabiliscono gli articoli 494 e 495 C.P.C. e come, per l'ipoteca, stabilisce l'art. 77 D.Lgs. 46/1999) oppure stabilisca che si possa procedere al "fermo" quando il credito è superiore ad un certo importo e, comunque, che il valore dell'autoveicolo oggetto di "fermo" non sia di valore superiore a ..... volte all'importo del credito fatto valere dal concessionario, e ciò per evitare che vi sia assoluta arbitrarietà e sproporzione tra valore del "mezzo" e importo del credito.

Ad avviso di questo Garante del contribuente gli argomenti esposti sono meritevoli di attenzione da parte del Parlamento e dell'Esecutivo per eliminare incrinature nel campo della politica fiscale e per riaffermare il suindicato principio secondo cui i rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria sono improntati a collaborazione e buona fede.

L'occasione è propizia, illustri signori Presidenti, per inviare i più distinti saluti.

Il Garante

Dr. Francesco Lazazzera - Presidente -  
Col.a Antonio Mascaro - Componente -  
Dr. Giuseppe Iaculli - Componente -

