

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. LII-bis
n. 7

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 Provincia autonoma di Trento**

—————
Comunicata alla Presidenza il 28 gennaio 2004
—————



***Garante del Contribuente
per la Provincia Autonoma di
TRENTO***

RELAZIONE ANNUALE 2003

Resa ai sensi dell'art.13,. comma 13 bis, della Legge del 27/07/2000 n. 212.

1. Premessa

La Relazione annuale viene formulata nel contesto innovativo dell'art. 13 della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente), introdotto dall'art. 94, comma 8, della legge 27/12/2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), per fornire al Governo ed al Parlamento "dati e notizie sullo stato dei rapporti tra Fisco e contribuenti, nel campo della politica fiscale".

Giova, peraltro, rammentare che, sempre in forza della suddetta norma, il Garante del contribuente presenta anche le "Relazioni semestrali": pertanto, volendo tenere distinti sul piano dei contenuti i due momenti relazionali, in ragione delle diverse finalità cui appaiono ispirati e con riguardo agli Organi destinatari, si ritiene che la "Relazione annuale" debba evidenziare gli aspetti notiziali atti a cogliere sotto un profilo generale, ma pur sempre desunto dalle questioni trattate dal Garante, i rapporti esistenti fra l'Amministrazione finanziaria (intesa in senso lato) ed i contribuenti, ai quali fa riferimento la citata legge n. 212 del 2000, nonché le proposte considerate rilevanti per il perseguimento di quel carattere fiduciario che deve connotare detti rapporti e che costituisce l'asse portante della legge medesima.

E su queste linee si muove appunto la presente Relazione.

2. Rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuenti: interventi del Garante

A) Con riferimento all'ambito territoriale della Provincia autonoma di Trento, nel quale si esplica la competenza di questo Garante del contribuente, si può constatare, alla luce delle esperienze maturate, la sussistenza di un rapporto

sostanzialmente buono: l'Amministrazione finanziaria ha, infatti, manifestato rispetto e attenzione per la delicata funzione del Garante.

Un siffatto rapporto ha consentito al Garante medesimo di operare al meglio; e le risposte degli Uffici interpellati, di norma tempestive, hanno connotato positivamente nella considerazione dei contribuenti gli interventi effettuati.

In sostanza, pur mancando nella legge n. 212 del 2000 poteri effettivamente penetranti, l'attività del Garante è rilevata dall'esito ottenuto nei casi concreti affrontati dagli Uffici finanziari e conseguenti ad interventi mirati, che hanno avuto puntuale riscontro e che sono stati tendenzialmente ben recepiti dagli interessati, anche quando non hanno sortito l'esito auspicato.

Comunque, non si può fare a meno di osservare che l'assenza di "poteri" più incisivi – su cui si ritornerà più avanti in sede propositiva – conferisce all'intervento del Garante, il più delle volte, una funzione sollecitatoria di elementi documentali e di informazioni o il mero richiamo a disposizioni normative spesso già segnalate dal contribuente.

Tuttavia, tale situazione non annulla la reale efficacia dell'attività svolta dal Garante in relazione agli interventi dallo stesso operati con riguardo alla richiesta di documenti e chiarimenti, alla attivazione della procedura di autotutela, alla tutela – anche se parziale - del contribuente sottoposto a verifiche fiscali ed ai richiami concernenti i rimborsi dei crediti d'imposta.

B) Per quanto riguarda la richiesta di documenti e chiarimenti, la relativa attività – come, del resto, è già stato evidenziato nelle relazioni semestrali – segna un indice positivo di collaborazione con gli Uffici finanziari: in altre parole, si tratta di un settore ove non si registrano problemi rilevanti, ad esclusione dell'aspetto temporale, che a volte risulta inadeguato alla realtà.

C) Particolare considerazione merita l'argomento relativo alla procedura di autotutela.

E', infatti, innegabile che essa viene svolta più efficacemente se ad attivarla è il Garante del contribuente: anzi, si è sovente verificato che solo attraverso l'intervento di quest'ultimo l'Ufficio destinatario risponda formalmente alla richiesta.

Ma è, d'altra parte anche vero che in caso di diniego – non infrequente –, la relativa decisione non risulta adeguatamente motivata: circostanza che, in assenza di una espressa previsione, non può essere giuridicamente censurata, neppure ai fini di un riesame.

Di qui l'esigenza di un intervento normativo chiarificatore in materia.

D) Un aspetto, invece, che certamente incrina il rapporto di fiducia con il contribuente va ricondotto alla problematica dei rimborsi di imposta.

In proposito, la soluzione potrebbe essere individuata o nei tempi (ridotti) di erogazione o nella possibilità di concedere la compensazione riferita a qualunque annualità, purché sia accertato il credito del contribuente, oppure ancora nella estensione alle persone fisiche, per i crediti di imposta inerenti all'IRPEF, della procedura di rimborso prevista per i crediti di IVA, in vigore per le imprese.

In effetti il procedimento di rimborso si dimostra essere semplice e lineare e nella quasi totalità dei casi investe la competenza della Direzione Centrale delle Entrate. E' stato acclarato, infatti, che per le richieste formulate dal contribuente attraverso il Garante, gli uffici ottemperano di norma diligentemente ai solleciti di quest'ultimo e provvedono alla "validazione del tributo" cioè a tutte quelle incombenze di natura amministrativa che precedono l'emissione dell'ordinativo di pagamento. Semmonché poi viene comunicato al Garante ed al Contribuente che il diritto al rimborso sussiste, ma che non sono noti i termini entro i quali detto rimborso verrà effettivamente erogato, perché attratto dalla competenza della Direzione Centrale.

Pertanto si rende necessario trovare un'adeguata definitiva soluzione al problema, per evitare al contribuente estenuanti attese o dispendi economici nell'eventualità di azione in sede giurisdizionale.

3. Aspetti particolari incidenti negativamente sui rapporti tra Fisco e contribuenti.

Un discorso a parte va fatto in merito al "fermo amministrativo" di beni mobili registrati per debiti erariali.

Nel corso della trattazione di (altre) pratiche per le quali è stato chiesto l'intervento del Garante, sono emersi aspetti quantomeno discutibili e disservizi a causa di una interpretazione estensiva della normativa in materia.

In concreto, merita una censura l'operato del Concessionario – del quale, peraltro, in questa sede si mette in dubbio la competenza – volto ad emanare autonomi provvedimenti amministrativi di specie, che solo in secondo tempo arrivano alla cognizione degli Uffici finanziari competenti.

Inoltre, l'attività del Concessionario sia in ordine ai provvedimenti in parola, sia in occasione della emissione delle cartelle si appalesa spesso carente sul piano della chiarezza e della motivazione per il mancato inserimento dei dati essenziali; e sovente tali provvedimenti vengono emessi senza un previo adeguato riscontro tra l'ammontare delle somme dovute all'Erario ed il reale valore dei beni oggetto del fermo.

Si impone quindi una attenta revisione del settore per ovviare agli inconvenienti lamentati considerando anche l'opportunità di una "comunicazione preventiva" all'adozione del fermo amministrativo che consenta al contribuente di fornire le prove dell'eventuale regolarizzazione del debito erariale.

4. Proposte ritenute rilevanti per una maggiore incisività della funzione del Garante

Come sopra adombrato, è sempre più attuale l'esigenza di un intervento legislativo atto a rendere più incisivi gli interventi del Garante del Contribuente al fine di dare piena attuazione ai principi portanti della legge n. 212 del 2000.

In concreto, l'art.13 della predetta legge andrebbe novellato nei seguenti tre punti:

a) Attivazione dell'autotutela: "Il Garante del contribuente attiva con motivate delibere le procedure di autotutela in base alla disciplina normativa e regolamentare di tale istituto, disponendo che l'Ufficio finanziario proceda al riesame dell'atto o rapporto oggetto della segnalazione, con specifico riferimento al contenuto della delibera del Garante, e adotti in merito gli opportuni provvedimenti, dandone comunicazione al Garante e al contribuente".

In tal modo verrebbe posto l'obbligo per l'Amministrazione di avviare la procedura di autotutela, nel rispetto delle regole connesse all'*iter* procedimentale, fermo naturalmente restando il potere dell'Amministrazione medesima di decidere in termini positivi (annullamento dell'atto) o negativi (conferma dello stesso), con adeguata motivazione;

b) Sospensione dei termini: "Se il contribuente richiede la tutela del Garante riguardo ad atti impugnabili ai sensi dell'art.19 del D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 ed è pendente il termine per proporre ricorso alla competente Commissione Tributaria, il termine stesso resta sospeso fino alla data di comunicazione della delibera del Garante che dichiara inammissibile o rigetta l'istanza ovvero del provvedimento dell'Ufficio tributario sull'intervento del Garante e, comunque, per non più di novanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza o segnalazione del contribuente".

Come è agevole intendere, con la sospensione del termine decadenziale (sia pure limitata), si consentirebbe al Garante di espletare compiutamente la sua funzione preliminare al contenzioso giurisdizionale, che, in caso di esito favorevole dell'intervento, sarebbe evitato;

c) Possibilità di convocazione delle parti: "Il Garante del contribuente ha la facoltà di convocare dinnanzi a sé il contribuente ed il rappresentate dell'Ufficio tributario per acquisire, nel contraddittorio tra le parti, più precisi elementi di conoscenza in ordine al rapporto controverso, anche ai fini del tentativo di conciliazione".

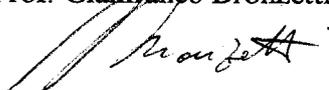
Si tratta, in sostanza, di una funzione che renderebbe tangibile quel connotato di "magistratura di persuasione" – certamente improprio, ma comunque significativo – individuato nel Garante del contribuente.

In termini conclusivi, sembra di dover sottolineare come le esplicitate proposte innovative possano essere riguardate, nel quadro più generale della politica fiscale, come un ulteriore fattivo contributo alla migliore attuazione dei canoni costituzionali richiamati dallo Statuto dei diritti del contribuente.

Trento, 28 gennaio 2004

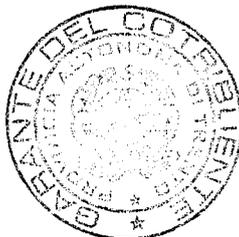
IL PRESIDENTE

Prof. Gianfranco Bronzetti



IL COMPONENTE

Gen. Vincenzo Laino



IL COMPONENTE

Dott. Luigi Negherbon

