

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. LII-bis
n. 34**

RELAZIONE

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

(Anno 2004)

*(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 28 gennaio 2005
—————

RELAZIONE ANNUALE DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE DELLA REGIONE
SARDEGNA (ex art. 13 bis legge 27 luglio 2000 n.212)

A) Scopo di questa relazione, così come prevista e disciplinata dall'art. 13-bis della Legge n. 212 del 27 luglio 2000, sullo Statuto del Contribuente, è quello di fornire “ al Governo e al Parlamento “ dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale”.

Lo scrivente Garante deve, purtroppo, segnalare che nulla è mutato in “ melius ”, nelle relazioni tra fisco e contribuenti della Regione Sardegna, rispetto a quella che era la situazione illustrata nella precedente (prima) relazione annuale.

Non è stato registrato un peggioramento dei rapporti, del quale, tuttavia, si avvertono sintomi, desumibili dal calo dei ricorsi dei contribuenti; calo da attribuire, evidentemente, alla perdita di fiducia, da parte di costoro, dell'incisività ed efficacia dell'azione del Garante, con riferimento, in particolare, a quanto inerente le istanze relative a rimborsi dovuti per imposte pagate in più del dovuto.

Il rapporto di collaborazione, fiducia e buona fede tra contribuenti e fisco potrà essere migliorato con l'emanazione di norme volte, innanzi tutto, ad eliminare la persistente situazione di palese iniquità, determinata dai mancati rimborsi di imposte, i cui diritti al pagamento sono maturati, per non pochi contribuenti, fin dai primi anni novanta ed anche in epoca anteriore.

A parte ciò, il contribuente è costretto a districarsi in una congerie di norme, che si accavallano nella legislazione tributaria, in continua evoluzione, ma non in senso migliorativo, sovente non di facile interpretazione per il soggetto passivo del tributo, generalmente non dotato di particolare cultura giuridica e non sempre in grado di poter ricorrere all'istituto dell'interpello ex art. 11 Legge n.212 / 2000.

Se ai mancati rimborsi possono essere attribuite attenuanti (comunque oramai inammissibili per il perdurare della situazione) riconducibili a problemi di bilancio per mancanza dei necessari fondi, non possono ammettersi esimenti per quanto concerne la necessità, oramai indifferibile per questo Stato, dichiaratamente moderno, di dotare il sistema impositivo di una chiara e comprensibile legislazione, possibilmente raccolta in apposito testo unico, che il contribuente possa agevolmente consultare, senza necessità di dover rivolgersi al tecnico del diritto tributario, per interpretare la norma che lo riguarda, ed evitare costi aggiuntivi, che, talvolta, superano l'ammontare del tributo dovuto.

Questo stato di cose non facilita sicuramente il consolidarsi di quel rapporto di fiducia e collaborazione che lo Stato intende conseguire e per la cui attuazione, anche se con ritardo rispetto agli altri Stati membri dell'Unione Europea, sono state emanate le norme contenute nello Statuto del Contribuente.

E' indubbio che i rapporti tra i soggetti (attivo e passivo) dell'obbligazione tributaria non sono destinati a migliorare fino a quando non sarà attuata una profonda e radicale riforma del diritto tributario.

Giustamente, lo Stato si rivolge ai cittadini e chiede il loro apporto finanziario indispensabile per il perseguimento dei propri compiti istituzionali. Ma dovrà procedere emanando norme, sistemi e procedure volte a semplificare ed agevolare al massimo gli adempimenti necessari per far fronte agli oneri tributari: soprattutto in considerazione del fatto che, a parte il non piacevole onere del pagamento, è posto a carico del contribuente anche quello di stabilire la sussistenza dell'obbligazione tributaria, la determinazione e quantificazione dell'esatto ammontare del tributo dovuto, sotto pena di non lievi sanzioni ed oneri aggiuntivi, per i casi di involontari errori, imputabili, sovente, alla sibillinità della norma violata.

B) Da segnalare che l'Assemblea dei Garanti del Contribuente delle Regioni e Provincie Autonome d'Italia, nell'adunanza del 18 giugno 2004, tenutasi in Roma, presso la sede dell'Ufficio del Garante della regione Lazio, ha approvato, in forma definitiva, lo statuto dell'Ente, costituito con la seguente denominazione: "Associazione Nazionale dei Garanti del Contribuente".

Il Legislatore dovrà prendere atto dell'esistenza dell'Associazione ed in un futuro, si spera, non remoto, dovrà dedicargli la sua funzione legislativa, volta al formale suo riconoscimento, dotandolo dei mezzi economici indispensabili per lo svolgimento della sua attività; fondi, allo stato, reperiti attraverso gli apporti degli associati.

Scopo principale dell'Associazione è quello di organizzare al meglio l'attività dei Garanti, nel rispetto, bene inteso, della loro autonomia di giudizio, come stabilito dalla legge. E, pertanto, anche l'attività dell'Associazione rientra fra quelle miranti al fine ultimo della tutela del contribuente e, quindi, all'attuazione dello spirito della legge istitutiva dello Statuto del Contribuente.

C) Permangono, insoluti, i problemi evidenziati nella precedente relazione annuale 2003 e continuano a pervenire ricorsi aventi per oggetto rimborsi IRPEF, IRPEG e ILOR dagli anni 1980 e seguenti.

Dopo avere istruito la pratica ed avere acquisito le deduzioni dell'ufficio tributario competente che, pur riconoscendo la legittimità della pretesa, comunica che, al momento, il rimborso non può avere luogo per *indisponibilità di cassa*, allo scrivente Garante non resta che girare la risposta dell'ufficio al disilluso contribuente.

Non occorre eccessiva fantasia per immaginare le ineludibili ripercussioni sull'auspicato rafforzamento del rapporto di affidabilità e collaborazione tra contribuente e Amministrazione Finanziaria, di cui tanto si discute, e sulla fiducia riposta dal contribuente medesimo sull'efficacia dell'intervento del Garante.

Normalmente, si tratta di piccole somme che spesso, però, rappresentano “linfa vitale” per gli interessati, qualcosa per far quadrare il modesto bilancio familiare. In altri casi, il rimborso viene sollecitato per far fronte al pagamento di cartelle riferite a tributi attuali insoluti, che il concessionario – legittimamente – deve riscuotere ricorrendo anche a procedure esecutive.

In questi casi, il contribuente si dichiara disponibile anche ad una compensazione tra le somme a credito (pregresse) e quelle a debito (attuali) da realizzarsi con l’emissione di un provvedimento di sospensione “sine die” delle cartelle in riscossione, previa cessione, a garanzia del debito, dei crediti vantati verso l’erario, fatti salvi, ovviamente, eventuali conguagli positivi o negativi: la prospettata compensazione risolverebbe numerosi casi di rimborsi, e questo Garante ritiene di doverla caldeggiare perché utile, indolore, di facile attuazione, non richiedendo modifiche legislative, atteso che la concessione di rateazione dei debiti tributari e la loro temporanea sospensione sono attività ordinarie che rientrano tra i poteri discrezionali dell’Amministrazione.

Si rende, tuttavia, necessario un incisivo mirato intervento dell’Amministrazione Centrale per invitare gli Uffici periferici ad operare di conseguenza. Sempre in tema di rimborsi, si ritiene opportuno sollecitare un intervento, da parte del Ministero, per chiarire il programma, sia pure a lungo termine, per lo smaltimento delle pratiche di rimborso per annualità arretrate, precisando le scadenze per anno; detto intervento si ritiene indispensabile per fornire alla miriade di contribuenti in attesa una data certa sulla esigibilità del proprio credito.

C) Pur non rientrando specificamente nel tema di questa relazione, si ritiene opportuno segnalare il miglioramento dei rapporti tra questo Ufficio e quelli tributari intrattenuti per ragioni attinenti l’esame e le risoluzioni dei problemi prospettati allo scrivente Garante dai vari ricorrenti. Evidentemente, ciò costituisce apprezzamento dell’azione del Garante anche da parte



dell'Amministrazione Finanziaria che, in materia di autotutela, può conseguire apprezzabili vantaggi, costituiti dall'eliminazione, in via breve, di suoi errori, senza intervento degli organi giurisdizionali e senza la correlativa onerosità, anche di natura finanziaria, dell'intervento stesso.

Già nella precedente relazione annuale, il Garante si è sostanzialmente dissociato dalle proposte di alcuni colleghi che vorrebbero ampliati e rafforzati i poteri di intervento previsti nella vigente normativa.

Si conferma, in proposito, il convincimento che una eventuale normativa che preveda poteri di intervento coercitivo nei confronti degli Enti impositori porterebbe inevitabilmente ad una sostituzione delle autorità responsabili dell'azione amministrativa, con la creazione di inutili e pregiudizievoli duplicazioni di competenza e con tutte le prevedibili conseguenze negative.

Si resta sempre del parere che la normativa attualmente in vigore debba essere conservata. E' auspicabile, invece, un maggior impegno dell'amministrazione attiva finalizzata al riconoscimento e apprezzamento delle funzioni che il Garante è chiamato a svolgere e che, di fatto, svolge in piena autonomia, nel rispetto della legge, con criteri di assoluta imparzialità, al solo al fine di assicurare l'attuazione in sede sostanziale di tutti i principi generali contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente.

Cb) E' tuttora aperta la questione relativa al trasferimento degli uffici tributari di Cagliari dalla " Cittadella Finanziaria " ad altra più disagiata località, di cui tanto si è discusso e si discute e di cui, da ultimo, si è interessata la VI^a Commissione Parlamentare (Finanze), che ha inviato a Cagliari una propria Delegazione. Nella seduta dell'11 ottobre scorso la Delegazione ha sentito le parti interessate, ha ricevuto il Garante; ha preso visione dello stato dei luoghi, e, verosimilmente, avrà già steso e comunicato la propria relazione a chi di competenza.

L'auspicio, nell'interesse del contribuente, la cui tutela, è bene rimarcare, rientra nei compiti istituzionali del Garante, è che il paventato trasferimento sia definitivamente scongiurato.

C) Pervengono numerosi i ricorsi in materia di tributi locali e, a parte qualche rara eccezione, non vengono sollevate questioni di competenza, riconoscendo, gli enti chiamati in causa, la legittimità dell'intervento e, nei casi di fondatezza del ricorso, adottando gli opportuni provvedimenti correttivi suggeriti dal Garante.

Tuttavia, viste le perplessità di taluni enti, per altro espresse anche dall'Avvocatura dello Stato, chiamato ad esprimere il proprio parere in merito, è auspicabile che il Legislatore provveda, con provvedimento interpretativo "ad hoc", a confermare la competenza del Garante anche in materia di tributi locali.

D) L'attività svolta durante il decorso 2004, riassume i seguenti dati statistici.

Sono stati protocollati ottocentocinquantaquattro atti, tra documenti in entrata ed in uscita; sono pervenute all'attenzione del Garante, complessivamente, centotrentotto istanze; ad esse si sommano cinquantacinque istanze che erano in corso di istruzione, ma non ancora esaurite del 2003 e del 2002; sono state così lavorate nel corso dell'anno centonovantatré pratiche; al momento attuale ne rimangono in sospeso trentotto: quattordici istanze del 2° semestre 2004, sette del 1° semestre 2003 e una del 2002; tredici di queste istanze sono state già fissate per la prossima deliberazione.

Sono state deliberate in undici riunioni collegiali centonovantasei provvedimenti

Sulla base dei dati complessivi del protocollo, si è proceduto ad un monitoraggio delle istanze pervenute nel decorso 2004, tralasciando le istanze in sospeso dei periodi precedenti, ma, comunque trattate.



Le centotrentotto istanze pervenute nel 2004 sono state ripartite con la seguente tipologia:

| | |
|--|----|
| - rimborsi erariali..... | 53 |
| - questioni relative a tributi diretti ed indiretti..... | 18 |
| - autotutela..... | 10 |
| - sgravi..... | 4 |
| - accesso agli atti L. 241/90..... | 2 |
| - disfunzioni, irregolarità..... | 3 |
| - questioni relative a tributi locali: a) I.C.I. accertamenti e rimborsi | 21 |
| -b) TARSU | 2 |
| - catasto..... | 3 |
| - varie..... | 18 |
| - verifiche fiscali | 1 |
| - pratiche non di competenza del Garante..... | 3 |

La presente relazione è stata redatta, approvata e sottoscritta nella seduta del 28 gennaio 2005.

I Componenti
(Dr. *Confido Cadoni* – *Avv. Francesco Leoni*)




Il Presidente
(Dr. *Sergio Andria*)



