

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. LII-bis
n. 27

RELAZIONE

SULLO STATO DEI RAPPORTI TRA FISCO E
CONTRIBUENTI 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 Toscana**

—————
Comunicata alla Presidenza il 10 gennaio 2005
—————

Nomina e composizione

Il Garante del Contribuente della Toscana composto da:

- *Prof. Roberto Torrigiani, Presidente, 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;*

Istituito, come per tutte le Regioni, dall'art. 13, 2° e 3° comma della Legge 27 luglio 2000, n. 212, avente per oggetto: "Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del Contribuente" con sede presso la Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Toscana è stato nominato, ai sensi del citato art. 13, 2° e 3° comma, dal Presidente della Commissione Tributaria Regionale della Toscana, con provvedimento in data 29 gennaio 2001 e si è insediato il 23 febbraio 2001.

I predetti componenti del Garante del Contribuente della Toscana sono stati prorogati per il quadriennio 23 febbraio 2005 – 22 febbraio 2009, con provvedimento in data 10 novembre 2004 dello stesso Presidente della Commissione Tributaria Regionale.

Alla Segreteria di questo Ufficio sono assegnate due impiegate (VI e VII livello), con telefono, Fax, computer, e-mail e collegamento ad INTERNET.

Funzioni e attività svolta

Con la presente relazione questo Garante del Contribuente ottempera alle disposizioni scaturenti dalle modifiche apportate all'art. 13 bis dalla Legge 27.07.2000, n. 212, che ha introdotto tra i doveri del Garante quello di fornire annualmente al Governo ed al Parlamento dati e notizie sullo stato del rapporto tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

Anche nel corso dell'anno 2004 le istanze e le segnalazioni dei contribuenti riguardano l'universo della imposizione sia in materia di imposte dirette che in quello delle imposte indirette, e della finanza locale.

Preme al riguardo far presente che è più che mai necessaria l'interpretazione del testo legislativo riguardante la competenza del Garante del Contribuente anche in materia di tributi locali, stante la dizione, non sufficientemente esplicativa dagli artt. 1 e 17 della legge n. 212/2000, che ha provocato un parere negativo dell'Avvocatura dello Stato del 29.10.2001 ed una sentenza del TAR della Puglia, allo stato isolata.

Ciò in quanto, questo Garante, come peraltro i Garanti delle altre Regioni sono convinti di essere in grado di fornire tutte le garanzie di indipendenza ed imparzialità anche nei confronti degli Enti locali, i cui tributi rappresentano 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 detto non si ignora, pur dissentendo la recente Sent. n. 5477 del 25.11.2004 TAR della Puglia, con cui, passim, è stato affermato che il Garante ha soltanto poteri sugli atti dello Stato ma non anche sul fisco comunale.

L'impressione consolidata, che trova sempre più conferma, è che l'istituto del Garante sia stato accettato favorevolmente sia dai cittadini-contribuenti che dagli Uffici Finanziari, che, superato il primo impatto, dimostrano consapevole spirito di collaborazione.

L'anno 2004, così come per le annualità pregresse ha ulteriormente dato conferma che il problema rilevante è quello dei rimborsi di imposta e che interessa gran parte delle istanze dei contribuenti.

Non si può negare che nel periodo di vigenza del Garante del Contribuente siano stati fatti passi avanti in ordine a tali pratiche di rimborso che però, allo stato, non appaiono esaustivi.

Nei vari accessi agli Uffici tributari effettuati dal Garante è stato possibile constatare una più accelerabile trattazione dei rimborsi, con riduzione degli arretrati, ma il problema insormontabile è quello della capienza dei fondi messi annualmente a disposizione degli Uffici da parte del Ministero delle Finanze.

Dopo la riforma degli anni settanta, i tempi dei rimborsi manuali si attestavano su tre o quattro anni, dopodichè si sono allungati a dismisura a fino ad arrivare a punte temporali notevoli raggiungendo in qualche caso anche venti anni di ritardo (es. IRPEG/ILOR). Pur valendo per i crediti successivi al 1997 l'attivazione delle procedure automatizzate IRPEF la lentezza delle erogazioni in altri casi è dovuta alla trattazione manuale ma anche alla impossibilità di operare compensazioni dell'obbligazione tributaria.

L'accentramento della erogazione dei rimborsi degli Uffici periferici all'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Gestione Tributi, non ha migliorato in maniera sensibile la situazione, per le complessità di comunicazione tra gli Uffici Centrali dell'Agenzia delle Entrate ed il Garante del Contribuente, che è obbligato a fornire al contribuente risposte in tempi ragionevoli, al fine di non aggravare il precario clima di fiducia del cittadino nei confronti dell'apparato fiscale.

La soluzione dell'annoso problema, a parere di questo Garante non può che passare attraverso il reperimento in bilancio di maggiori fondi da destinare ai rimborsi di imposta, il cui ritardo si riflette specularmente in un aggravio di spese per lo Stato per la erogazione di interessi spesso di grosso ammontare, per spese di lite scaturenti dalle decisioni delle Commissioni Tributarie, per oneri correlativi a decreti ingiuntivi, dalle sentenze delle Autorità giudiziaria Ordinaria e dai giudizi di ottemperanza.

E' appena il caso di riflettere che alcune sentenze della Corte di Cassazione hanno affermato il 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 del rapporto tributario, definito in dottrina come "il rapporto più difficile esistente tra cittadino e Stato". Ed è perciò che, se l'interesse pubblicistico, insito nella materia tributaria assume una portata dominante, la stessa tutela dell'affidamento del contribuente, conclamata statutariamente, rischia di essere vanificata.

Dati e notizie di rilievo

Nel corso del 2004 sono pervenute n. 172 istanze afferenti sia ai tributi che ai tributi locali, consortili e simili. Come per gli anni decorsi il Garante ha tenuto numerosi colloqui e contatti telefonici per chiarimenti e informazioni di natura tributaria.

Sono stati inoltre espressi n. 16 pareri all'Agenzia delle Entrate e all'Agenzia del Territorio, ai sensi dell'art. 10 D.lg s n. 32/2001.

Le doglianze contenute nelle istanze dei contribuenti hanno riguardato in prevalenza mancati rimborsi di imposta e per un terzo circa comportamenti o prassi degli Uffici o dei verificatori ritenuti irregolari o non conformi allo Statuto quali la dibattuta questione della durata delle verifiche; le richieste di autotutela per atti di accertamento o di riscossione dei tributi; altre riguardanti presunte verbalizzazioni e rettifiche di PVC, altre ancora recanti contenuti impropri o doglianze tardive per atti già impugnati ed in attesa di decisione davanti alle Commissioni Tributarie, ed infine di questioni esulanti dalla competenza del Garante.

Con la Direzione Regionale delle Entrate, del Territorio e delle Dogane i rapporti sono stati informati a reciproca collaborazione; come pure con il Comando Regionale della Guardia di Finanza e con gli Enti locali.

I riscontri da parte degli Uffici alle richieste del Garante sono avvenuti quasi sempre nei termini previsti dall'art. 13, comma 6°, della Legge n. 212/2000.

Anche in questa annata è stata riservata particolare attenzione ai rapporti con gli Ordini professionali ed altre Associazioni di categoria, ai fini di una proficua collaborazione al servizio del cittadino-contribuente, recependo recensioni auspicanti una fiscalità meno gravosa accompagnata da un risveglio della fiducia, da maggiori certezze e sensazioni di sicurezza superando anomalie e iniquità.

Rilievi registrati in tema di disapplicazione, erronea interpretazione ed omissioni con riferimenti alle garanzie statutarie

- a) Non attuazione del codice di comportamento e relativi aggiornamenti sulla base delle disfunzioni riscontrate dal Garante per il personale addetto alle verifiche tributarie come previsto dall'art. 15 dello Statuto.
- b) Mancata emanazione da parte ministeriale del Regolamento concernente le modalità ed i termini e procedure per l'attuazione dell'art. 86 DPR n. 602/73 e succ.modd. (D.Lgs 193/2001 ed aggiornamenti, ex art. 38 D.Lgs 269/2003, convertito nella Legge 326/2003) in materia di fermo amministrativo ed effetti consequenziali operanti sulle disponibilità del bene, non rispondendo a logica giuridica applicare a norme attuali un regolamento previsto per norme precedenti. E' quindi auspicabile che l'inserimento nel disegno di legge Finanziaria 2005 di norme dedicate al riconoscimento di precisi poteri nella materia de qua al Concessionario della Riscossione, si traducano in realtà ristabilendo maggiore credibilità al sistema.
- c) Mancata emanazione delle norme regolamentari da parte del Ministero, attuative dell'art. 8 Statuto in tema di estinzione per compensazione dell'obbligazione tributaria, il che contribuirebbe anche a risolvere l'annoso problema dei rimborsi.
- d) Eccezioni problemi interpretativi in tema di verifiche fiscali (art. 12 Statuto circa la durata della permanenza degli operatori civili e militari dell'A.F. presso la sede del contribuente ed 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 documentazione esterna all'impresa.

Con riguardo all'attivazione dell'autotutela da parte del Garante in relazione ad atti di accertamento o riscossione notificati al contribuente, previste dall'art. 13, 6° comma dello Statuto, non può non sottolinearsi che l'ambito operativo circoscritto dalla locuzione legislativa appare assai ristretto e improduttivo in considerazione che ogni decisione spetta al potere discrezionale dell'Amministrazione Finanziaria e tutt'al più ad una possibile comunicazione di reiezione.

Infatti il Garante non ha alcun potere effettivo di intervento nella procedura tributaria innescata dall'istanza del contribuente. Si impongono quindi norme più chiare e rafforzative del concetto di "attivazione", che il Garante si augura siano inserite nella proposta di legge, allo stato, pendente in Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

Rapporti Fisco/Contribuente nel campo della politica fiscale

Una compiuta visione di tale rapporto appare fondata, a nostro avviso, su provvedimenti che consentano di :

- a) sciogliere 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) agevolare 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/contribuente;
- c) configurare la gestione della riscossione di tutti i tributi in ordine alle nuove regole assunte e da assumere dal concessionario e ai suoi poteri ed azioni cautelative e in generale dalla più incisiva importanza dell'intero processo esecutivo della riscossione in rapporto all'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. Non introdurre deroghe ai principi statutari pur valorizzati anche da pronunce della Suprema Corte e da autorevole dottrina come le ricorrenti proroghe dei termini degli accertamenti o di decadenza per le iscrizioni a ruolo ed altre simili, posto che le norme statutarie, superfluo dirlo, non sono rivolte soltanto all'Amministrazione Finanziaria ma anche al legislatore, così per l'art. 3 avente ad oggetto l'efficacia temporale delle norme tributarie.

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 nell'ambito 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: cioè una “sovranità dell’utente”, quale è definita con accezione ricorrente.

A tale scopo l’opera del Garante può rivelarsi preziosa e costituire davvero 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 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.

Di tal che la figura del Garante venga a collocarsi quale vera e propria Autorità indipendente con il più ampio spazio operativo possibile, senza invadere o sovrapporsi alle competenze degli attuali organi esistenti nel settore tributario, in modo da costituire un’efficace ed indispensabile “*trait d’union*” tra il contribuente e gli Uffici Finanziari.

Corretti rapporti tra A.F. e cittadino-contribuente costituiranno ottimo viatico per la conoscibilità e la conoscenza dell’apparato impositivo dei singoli tributi, che saranno apportatrici di una sempre maggiore condivisione delle soluzioni adottate, ispirate a rendere meno gravoso l’assolvimento degli obblighi tributari, con la eliminazione di complicate modulistiche e più diffusa la semplificazione delle procedure intese ad impedire fenomeni evasivi ed elusivi; al tempo stesso confermando l’esigenza di una capillare divulgazione informativa, a livello nazionale volta a favorire la conoscenza dell’Istituzione e delle competenze della “figura” del Garante.

Non è dubbio che una attenuazione del processo della c.d. “evaporazione” dell’imponibile, criticamente recensita da più parti, imponga l’instaurazione di un completo collegamento funzionale che partendo dai controlli fiscali e relativo accertamento e contenzioso, interessi la riscossione e l’andamento dei ruoli telematici presso i concessionari: cioè a dire un monitoraggio permanente che comprenda la fase di riscossione presso i concessionari; non trascurando soluzioni a problematiche parallele a quelle descritte, come quelle legate alle dibattute questioni circa le interpretazioni e contrastanti configurazioni giuridiche anche procedurali (ved. le differenti pronunce della Corte di Cassazione Sentenze n° 21409/04 e n° 19854/04 SS.UU. e della Corte Costituzionale Ord. 352/04).

Conclusivamente, poiché il Garante ha l'obiettivo di offrire ai contribuenti il più efficace livello di tutela consentito dalla vigente normativa. A questo scopo l'acquisizione presso gli Uffici finanziari delle documentazioni concernenti gli specifici casi ad esso segnalati deve servire a fornire agli Uffici contributi argomentativi idonei alle soluzioni della fattispecie in esame evitando seguiti costosi; e così per i solleciti ed i richiami sullo stato delle pratiche che seguono le segnalazioni su comportamenti degli Enti impositori che possono avere arrecato pregiudizio o conseguenze negative nei rapporti con l'Amministrazione Finanziaria, individuandone le questioni più rilevanti.

Questo Garante ha contribuito a proporre, come riportato nelle Relazioni precedenti, modifiche per l'integrazione della disciplina recata dall'art. 13 e per il completamento della normativa statutaria non ancora emanata (Cfr. artt. 8 e 15 Statuto) nonché in riguardo ad alcuni essenziali aspetti critici dell'azione impositiva. Convinti che, espunti appiattimenti dal punto di vista della legalità tributaria, la protezione dell'interesse pubblico in un ordinato sistema di rapporti Fisco/contribuente debba trovare armonica composizione, in una rinnovata concezione dello stesso e in osservanza coerente (cioè compatibilità senza contraddizioni) dei principi vincolanti posti a base dello Statuto. Tutto ciò non avendo soltanto lo scopo di contribuire ed assicurare la migliore tutela dei diritti del contribuente, ma anche quello di ridurre il livello di conflittualità nei rapporti con il Fisco e conseguente deflazione del contenzioso oltre che, a fortiori, una valorizzazione della figura della Istituzione garantistica e della sua autorevolezza.

La presente Relazione è stata approvata dal Collegio, come da verbale del 10 gennaio 2005.


GARANTE del CONTRIBUENTE per la TOSCANA
IL PRESIDENTE
(Prof. Roberto Torrigiani)

