

RELAZIONE
SULLO STATO DEI RAPPORTI
TRA FISCO E CONTRIBUENTE
NEL CAMPO DELLA POLITICA FISCALE
(Anno 2006)

*(Articolo 13, comma 13-bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212, come modificato
dall'articolo 94, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289)*

Presentata dal Garante del contribuente per la Regione Lombardia

Comunicata alla Presidenza il 6 febbraio 2007

**RELAZIONE PREVISTA DALL'ART. 94 COMMA 8 DELLA LEGGE 27.12.2002 N. 289
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UFFICIO DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER
LA REGIONE LOMBARDIA NELL'ANNO 2006 CHE RICOMPRENDE LA RELAZIONE
DEL SECONDO SEMESTRE DELLO STESSO ANNO (COMMA 12 DELL'ART. 13
DELLA L. 212/2000)**

Assetto dell'Ufficio

Nelle precedenti relazioni ed in particolare nella relazione in data 21.7.2005, che sintetizza gli aspetti caratterizzanti l'attività del Garante lombardo nel quadriennio successivo all'operatività della L. 212/2000, sono stati sottolineati gli interrogativi che l'organo di garanzia si trova ad affrontare una volta consolidata ed in qualche misura conclusa la fase istitutiva.

Avendo riguardo alla realtà locale lombarda, pur se questa coinvolge necessariamente anche aspetti generali, si possono stagliare sotto il profilo organizzativo due profili.

La previsione di "funzioni di segreteria e tecniche" da "assicurare" al Garante dagli Uffici delle Direzioni Regionali delle Entrate presso le quali lo stesso è istituito, "enunciazione" non seguita da opportuni atti di normazione secondaria, non solo ha inciso all'origine sui poteri di autorganizzazione in cui si esprime l'autonomia riconosciuta all'istituto, ma ha appiattito verso il basso le funzioni previste dai commi 6,7,8,9,10 e 11 dell'art. 13 della legge istitutiva.

Il non poter prevedere in termini di certezza, la disponibilità di personale oltrecchè di apparecchiature, ha indotto ad ipotizzare "ab origine" una struttura "leggera" (il che forse si è rivelato un vantaggio almeno nell'area lombarda) ma ha indotto negli anni ad utilizzare in forme marginali alcune delle funzioni attribuite dalle disposizioni citate.

È appena il caso di sottolineare infatti che le funzioni di segreteria e tecniche sono un momento essenziale dell'organizzazione e dell'autoregolamentazione e non un fattore per così dire esterno da richiedere ad un soggetto terzo, sia pure rappresentato dalla Direzione Regionale delle Entrate.

Per la verità la collaborazione della Direzione Regionale non è mancata sin dalla fase di impianto, ma questa disponibilità, non incidendo sul dato legislativo e sul difetto di atti formali di normazione secondaria, ha lasciato aperti gli interrogativi e pregiudicato la possibilità di operare sistematicamente, prima sull'assetto autoregolamentare (con quali risorse anche in termini di personale) si può contare in un tempo sufficientemente lungo e successivamente nella questione delle attività collegate ai compiti ad ampio spettro affidate al Garante dalla legge istitutiva.

In altri termini, anche in questo caso, è emerso l'indissolubile collegamento, soprattutto in un organismo caratterizzato dalla fluidità della fase istitutiva, fra l'organizzazione e le funzioni che ne definiscono la collocazione operativa.

Come è stato rappresentato nelle precedenti relazioni, il fatto di dover contare su una struttura di supporto estremamente limitata (negli anni è stata assegnata stabilmente una persona con esperienza nel settore ed è stata una scelta rivelatasi ottima e negli anni successivi prima una seconda ed una terza persona con qualifiche analoghe) non ha certamente inciso sulle funzioni correlate alle segnalazioni, istanze e sollecitazioni, ricomprese nella generale previsione del comma 6 dell'art. 13 della legge 212/2000.

Il *modus procedendi* della struttura leggera, articolata su una sostanziale triangolazione informativa fra Contribuente-Garante-Amministrazione, ha mostrato di poter operare con sufficiente rapidità ed efficacia in ordine alle segnalazioni di disfunzioni, irregolarità, scorrettezze e denunce di anomalie dell'attività amministrativa degli uffici fiscali.

Si è potuto trasmettere una prima risposta in termini ravvicinati (solitamente non superiori ai dieci giorni) alla quale ha fatto seguito una determinazione definitiva all'esito della relazione richiesta agli Uffici locali, alla Direzione Regionale ed in alcuni casi all'Agenzia delle Entrate ed alle Autorità ministeriali.

Pur nella limitazione di risorse si è stati in condizioni di rispettare la regola non enunciata nel regolamento ma applicata in pratica, di non trasmettere copia delle relazioni inviate dagli uffici destinatari della richiesta di informazioni, a meno che tale iniziativa non fosse stata assunta direttamente da tali uffici.

Scelta rivelatasi del tutto adeguata in quanto ha liberato gli uffici destinatari delle richieste e titolari del dovere di relazione dalla preoccupazione di dover formalizzare la cesura tra atti interni di tipo organizzativo e determinazioni specificamente riferibili al contribuente interessato.

Nella stessa linea si è inserita autonomamente la determinazione della Direzione Regionale di richiedere agli uffici locali i contenuti delle informazioni di maggior rilievo, oggetto di relazione al Garante.

Anche per questa via emerge chiaramente che, in una logica di "giurisdizione di persuasione", è possibile ottenere dei risultati per vie diverse da quelle di atti imperativi formali emessi dilatando i gracili poteri di "raccomandazione" attribuiti al Garante dalla legge istitutiva.

La scarsità di risorse (spazi ai limiti della funzionalità minima e personale, che solo di recente è stato incrementato nei limiti innanzi descritti), ha escluso la possibilità di istituire uno sportello "front-office" e canalizzare in prima battuta il colloquio con la generalità dei soggetti interessati.

Tali iniziative, pur dettate dalle migliori intenzioni, avrebbero infatti paralizzato l'intero servizio. In particolare pregiudicando i canali comunicazionali consolidatisi ormai attorno alla posta elettronica ed al telescritto oltrechè si intende,

alla comunicazione cartacea tradizionale che, nell'ultimo anno ha mostrato di perdere terreno rispetto agli altri mezzi.

È doveroso sottolineare che l'utilizzazione della posta elettronica, se ha permesso di agevolare la rapidità informativa, non ha mancato di rivelare i propri limiti correlati al fatto che molti utenti esprimono le richieste in forme improprie, tipiche del colloquio orale, sottacendo dati essenziali al fine di una collocazione logica dell'istanza.

Tali improprietà di forme, a fronte dell'attivazione di un canale rapido di comunicazione, sono sembrate difficoltà marginali, che sono state abitualmente superate con richieste di integrazione trasmesse sempre con posta elettronica.

Sin qui si è riferito sulle risposte alle istanze e denunce collocabili nella triangolazione informativa alla quale si è fatto cenno e che rappresenta il fulcro della attività svolta dal Garante lombardo a termine dei doveri di iniziativa previsti dai commi sopra citati dell'art. 13 della L. 212/2000.

Con la stabilizzazione verso il basso del protocollo che si ricava dal raffronto fra il picco dei 2297 numeri di protocollo del 2003 e di 2023 numeri di protocollo che chiude il 2006, si è certamente in condizioni di mantenere e magari potenziare la triangolazione informativa senza incremento di risorse.

Sottolineando per altro che la rapidità di risposta, alla quale si è attribuito valore specifico sin dalla fase istitutiva, essendo consapevoli che in difetto di pur limitati poteri sostitutivi (in tema di annullamento di atti illegittimi o esecuzione dei rimborsi) il Garante può offrire ben poco altro al contribuente.

Tale rapidità di risposta potrà essere mantenuta con le risorse attuali se non dovesse sopravvenire una moltiplicazione degli attuali flussi, come potrebbe accadere se prendessero corpo modifiche significative dell'assetto tributario, con ricadute sui canali informativi abitualmente utilizzati dal contribuente.

È doveroso sottolineare, per evitare una lettura ottimistica dei dati sin qui riferiti, che le attività descritte differiscono da quelle affidate ai Servizi al Contribuente che la Direzione Regionale ha organizzato e che opera egregiamente a livello locale, unicamente per la "terzietà" che caratterizza il Garante e per il suo pratico operare nei rapporti con l'Amministrazione. Elementi preziosi che occorre conquistare giorno per giorno.

Considerazioni dettate da lucido realismo che devono sollecitare costante attenzione per permettere al Garante di utilizzare compiutamente il potere di "raccomandazione" e di "istanza" ed al fine di evitare che le iniziative informative si riducano ad una generica attività di "moral suasion".

Per altro è stato ricordato nella relazione quadriennale che, a distanza di anni dalla istituzione, è forse giunto il momento per irrobustire il ruolo del Garante su alcuni temi specifici sui quali pesa l'inguaribile dilatazione dei tempi di risposta che caratterizza l'operare dell'Amministrazione.

Ferma restando l'esclusione di una attribuzione di generalizzati poteri sostitutivi delle scelte amministrative, che coinvolgerebbe in termini di responsabilità

e di ruolo la stessa natura del Garante, non sarebbe infatti fuorviante rendere più rigido per gli uffici locali il dovere di risposta previsto dall'art. 13 c. 6 della L. 212/2000 (il termine di 30 giorni rimane troppo spesso inosservato) ed ipotizzare funzioni specifiche in tema di ottemperanza agli obblighi derivanti dal passaggio in giudicato di sentenze delle Commissioni Tributarie e di pagamenti in conto sospeso.

Sarebbe oltre tutto una via per rafforzare i poteri di raccomandazione del comma 7 ai quali si è già fatto cenno.

Considerazioni del tutto diverse, sempre dall'angolo visuale della organizzazione, deve essere fatto per quanto attiene oltre agli altri poteri attribuiti al Garante e segnatamente a quelli correlati al sistematico accesso agli uffici finanziari per verificare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazioni al contribuente nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico.

Con l'attuale struttura e le attuali risorse non si può andare - ed in tal senso si è operato in questi anni - oltre lo sporadico intervento su denuncia del contribuente o sulla base di un controllo indiretto fondato sui dati forniti dalla stessa Amministrazione.

È certamente meno di quanto previsto dall'ampio spettro delle ipotesi prefigurate dalla norma citata ma, almeno nell'area lombarda, sembra attenzione sufficiente per controllare un fenomeno che non ha sollevato doglianze generalizzate e che ha richiesto iniziative specifiche solo in settori particolari: orari, trattamento dei contribuenti con limitazioni motorie e delle donne in stato di gravidanza.

Rimborsi di imposta

Il fenomeno della inversione della linea di tendenza all'aumento esponenziale del numero delle istanze concernenti il mancato rispetto dei termini previsti per il rimborso di imposta si è accentuato nell'anno appena concluso.

I numeri del protocollo sono significativi in proposito, pur se occorrono alcune precisazioni.

Certamente al contenimento delle richieste di intervento ha contribuito quella cesura fra "lavorazione" da parte degli uffici locali dei rimborsi, (ci si passi questo brutto termine tratto dal linguaggio burocratico corrente) e determinazioni sulle erogazioni adottato in sede centrale attraverso l'implementazione delle diverse linee di rimborso.

Le precisazioni sempre offerte dal Garante circa il fatto che solo per la fase di convalida di competenza degli uffici locali può essere coinvolta la responsabilità di tali uffici e che invece l'erogazione effettiva è legata a scelte amministrative più generali, hanno contribuito ad attenuare l'asprezza del fenomeno con un duplice risultato.

Evitare di coinvolgere gli uffici locali in una generica accusa di inefficienza e di scarsa produttività.

Evitare una ricaduta ulteriore, di carattere questa volta non positivo, di una rassegnata passività dei contribuenti posti di fronte alla comunicazione della formale

conferma del diritto al rimborso non seguita da coerenti determinazioni in sede di erogazioni nel caso di impossibilità del ricorso allo strumento della compensazione.

Gli addendi relativi alle istanze di rimborso vanno letti in questa chiave, tenendo presente che il modulo operativo adottato, se ha alleggerito la posizione degli uffici locali ed offerto una migliore trasparenza alla sequenza procedimentale, ben poco ha inciso sugli aspetti sostanziali, abbattendo in modo significativo i tempi dell'effettiva erogazione.

Si può aggiungere - ed è nota marginale - che sempre più le istanze di rimborso ex comma 10 dell'art. 13 non si presentano come in passato nei termini semplificati, ma ormai sono prospettate come articolazione di un più complesso contenzioso fra contribuente e fisco.

Diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali.

La riduzione progressiva delle doglianze che possono essere sussunte nelle problematiche dell'art. 12 della L. 212/2000 è proseguita sia nel primo che nel secondo semestre dell'anno 2006.

Non sono stati posti problemi specifici in tema di rispetto dei termini previsti dall'art. 12 c. 5 e le sole doglianze - ridottissime in verità - concernono modalità esecutive ed in particolare il problema dell'onere economico per la formazione di copie nel caso di archivi di notevoli dimensioni.

All'abbattimento del cronologico inerente l'art. 12 può essere data una lettura positiva.

Pur ammesso che la stagione dei condoni legata alla politica fiscale degli anni decorsi abbia ridotto accessi, ispezioni e verifiche fiscali nei locali destinati all'esercizio di attività commerciali industriali, agricole e professionali, non vi è dubbio che la chiave interpretativa di tale riduzione delle doglianze, in una vasta platea quale è la Lombardia, debba essere ricercata altrove.

Dall'angolo visuale di questo Garante sembrano giustificate alcune considerazioni.

Innanzitutto sembra che l'attenzione ormai prestata in modo sistematico, alla fase progettuale precedente l'accesso, evitando un dispersivo completamento da realizzare in itinere, sia stato un dato particolarmente rilevante ai fini di quell'abbattimento dei tempi di esecuzione delle ispezioni e delle verifiche.

L'abbattimento così rilevante dei numeri del cronologico confermato per due anni successivi (2005 e 2006) non può essere infatti attribuito a fattori esterni ma, in relazione alla platea degli interessati, non può che essere ricercato in fattori interni all'iniziativa amministrativa.

Infine la puntualizzazione delle ultime doglianze ad aspetti marginali dell'accesso e delle ispezioni (orari, costo della formazione di copie) è un dato da interpretare positivamente, in quanto rivela una sensibilità del contribuente tutt'altro che ridotta ad un ruolo di rassegnata passività.

Indubbiamente manca il raffronto con i dati delle indagini specificamente fiscali che sovente si sovrappongono a quelle nate in sede penale, ma tale incompletezza nulla toglie al significato positivo della inversione di tendenza.

Sotto un profilo più generale trova conferma quanto il Garante lombardo ha sostenuto circa l'efficacia generale di modifiche organizzative interne al *modus operandi*, pur in un quadro normativo immutato.

Tributi locali

Le questioni inerenti i tributi locali che sono state affrontate dal Garante nel corso del 2006 non differiscono da quelle degli anni precedenti.

In particolare permangono, in tema di ICI, le doglianze dei contribuenti sulle discrasie fra i parametri di calcolo del tributo da parte dei comuni compresi nella stessa area geografica e solo marginalmente sulla insufficienza delle informazioni fornite negli sportelli aperti al pubblico.

Le doglianze non concernono cioè aspetti per così dire organizzativi e comunicazionali, ma piuttosto impingono sui meccanismi e sui parametri della normativa sostanziale che permette alle diverse sedi di determinare il tributo utilizzando variabili non sempre accettabili dalla generalità degli interessati.

L'unico dato confortante, per quanto attiene il ruolo del Garante lombardo, è rappresentato dal fatto che anche nell'anno 2006, per l'ICI ed in genere per i tributi locali, non sono sorti conflitti per quanto attiene la competenza, pur se in alcune sedi opera da anni il Difensore Civico, al quale non pochi comuni hanno attribuito funzioni di garante per tali tributi.

Trova pertanto conferma quanto già rilevato nelle precedenti relazioni circa il fatto che, il rischio di conflitti non tanto può essere riferito alla presenza di più garanti operanti nella stessa area istituzionale, quanto alla adozione di normazioni sostanziali - a livello centrale o locale - che incidono sull'impianto interpretativo.

PRATICHE SIGNIFICATIVE TRATTATE DALL'UFFICIO DEL GARANTE
NELL'ANNO 2006

- 1) *Pratica prot. 29/2006 - Contributi consortili- E' stato deliberato che i problemi sollevati,sulla legittimità dei contributi consortili e la facoltà di riscossione a mezzo ruolo, esulano dalla specifica competenza del Garante, disegnata dall'art. 13 Legge 212/2000, incentrata sui tributi erariali e locali.*
- 2) *Pratica prot. 31/2006 - Tassa auto - Sono state richieste informazioni alla Regione Lombardia sulle determinazioni assunte in tema di mandato conferito ai Concessionari della riscossione per il mancato pagamento delle tasse automobilistiche delle annualità pregresse. Da parte di alcuni contribuenti, infatti, è stato segnalato che il fermo amministrativo dell'autovettura non è stato proceduto, dopo l'intervenuta proroga dei termini disposta dalla legge finanziaria del 2004, da nuovo avviso di pagamento, per permettere agli interessati di dimostrare tempestivamente l'assolvimento del tributo, considerato prescritto secondo la normativa ordinaria.*
- 3) *Pratica prot. 48/2006 - Istanza su comunicazioni di irregolarità - E' stato più volte segnalato un difetto nello schema organizzativo, che non consente agli uffici operativi periferici di esaminare la posizione del contribuente che si presenta entro il termine di 30 giorni indicato nelle comunicazioni inviate dagli uffici centrali, in quanto già dopo soli 15 giorni non è più possibile alcuna definizione bonaria, essendo stati bloccati gli accessi all'anno d'imposta. Su tale discrasia è stata interessata, per le iniziative da assumere, la Direzione Regionale Entrate della Lombardia.*
- 4) *Pratica prot. 266/2006. E' stata sottoposta alla Direzione Regionale il problema della ricostruzione di atti non reperiti dopo la dimostrazione dell'avvenuta consegna all'Amministrazione, e ciò in applicazione dell'art. 6 c. 4 della Legge 212/2000.*
- 5) *Pratica prot. 1698/2005. Sulla base di lamentele di numerosi contribuenti per l'estrema difficoltà di entrare in contatto telefonici con gli Uffici di Milano, il Garante ha interessato la Direzione Regionale. La Direzione Regionale Lombardia, che con circolare 27/02/2006 (prot. 13684/2006), ha invitato gli Uffici ad adottare le misure organizzative idonee a garantire un più elevato livello di attenzione nei confronti delle richieste telefoniche, assicurando il costante ed assiduo presidi al centralino.*

- 6) *Pratica prot. 573/2006. Il curatore di un fallimento ha lamentato di aver ricevuto la comunicazione di irregolarità intestata, nella parte introduttiva, a proprio nome ed indirizzo, senza che fosse indicata la qualifica di curatore del fallimento della Società. Al riguardo, la Direzione Regionale Lombardia, su richiesta del Garante, ha interessato l'Ufficio Gestione Dichiarazioni della Direzione Centrale Servizi ai contribuenti e Relazioni esterne, affinché verifichi la possibilità che le comunicazioni di irregolarità, redatte automaticamente dal sistema informativo, riportino l'indicazione della qualifica di rappresentanza (curatore, erede, ecc.) del soggetto destinatario della comunicazione.*
- 7) *Pratica prot. 923/2006. Sulla base di lamentele di numerosi contribuenti che hanno segnalato che alcuni Uffici, in caso di mancato riscontro del pagamento al sistema informativo, chiedono al contribuente ulteriori certificazioni attestanti l'avvenuto pagamento, il Garante ha interessato la Direzione Regionale Lombardia, facendo presente l'improprietà di trasferire sul cittadino oneri spettanti all'Amministrazione ed all'intermediario.. La D.R.L., con nota n. 40411/2006 del 16/06/2006, ha emanato una direttiva, con la quale gli Uffici sono stati invitati ad acquisire, in originale o in copia conforme, l'attestato di pagamento, nonché ad effettuare i successivi controlli, senza coinvolgere il contribuente in ulteriori ricerche.*
- 8) *Pratica prot. 1353/06 Circolare n. 28 del 4 agosto 2006 (D.L. 223 del 4/7/2006 Primi chiarimenti). Al fine di una compiuta informazione, sollecitata dalle Organizzazioni Sindacali, espressione di una pluralità di contribuenti residenti nel Comune di Campione D'Italia, è stato chiesto all'Agenzia delle Entrate - Roma - di far conoscere se siano state adottate specifiche determinazioni per ovviare al maggior onere fiscale derivante dalla retroattività prevista dalla circolare 28 al punto 40.-*
- 9) *Pratica prot. 1358/06 - E' stato segnalato alla D.R.L. che le comunicazioni degli Uffici dirette al Garante del contribuente non sempre rispettano i requisiti di una corretta comunicazione istituzionale. La Direzione Regionale ha prontamente raccomandato agli Uffici di utilizzare uno stile di comunicazione coerente con il ruolo riconosciuto al Garante e di adottare gli accorgimenti necessari a garantire la tracciabilità del documento.*
- 10) *Pratica prot. 1645/06 - Sulla base di lamentele formulate da alcuni professionisti, che hanno segnalato un rilevante disservizio relativo alla*

predisposizione del "file di controllo" da parte dell'Agenzia delle Entrate (Servizio Entratel Mod. F24 telematico), è stata interessata la Direzione Regionale Lombardia per conoscere gli eventuali accorgimenti adottati per ovviare alle difficoltà denunciate. La D.R.L., pur riconoscendo che in fase di prima applicazione della procedura telematica del Mod. F24 cumulativo sono sorti dubbi e perplessità degli intermediari Entratel, ha rappresentato che questi hanno a disposizione, oltre al servizio di assistenza telefonica, loro dedicato, un apposito sito Internet in cui possono reperire informazioni generali, risposte a domande frequenti, risoluzione di problemi e simili. Detto indirizzo è portato a conoscenza degli utenti al momento del rilascio dei codici di abilitazione, nelle avvertenze all'utilizzo del servizio telematico.

11) Pratica prot. 1939/06 - In relazione alle segnalazioni pervenute da alcuni contribuenti circa le modalità di comunicazione dei dati relativi ad immobile con utenze di energia elettrica, acqua e gas (art. 1, commi 332, 333, 334 della legge 30/12/2004, n. 331), è stata interessata la Direzione Regionale Entrate della Lombardia.

La D.R.L. ha rappresentato che, in applicazione della circolare n. 44 del 19/10/2005 della Direzione Centrale Normativa e Contenzioso, - che non prevede disposizioni specifiche in ordine alle modalità di raccolta dei dati - il gestore è stato lasciato libero di regolare lo scambio delle comunicazioni tra il gestore stesso ed il consumatore. In tale contesto va letto l'invito del gestore ai consumatori di restituire i moduli con i dati richiesti a mezzo di plico raccomandato con avviso di ricevimento.

Il protocollo del primo semestre 2006 (gennaio-giugno) registra i numeri che seguono secondo le tipologie indicate:

<i>Accertamenti</i>	<i>52</i>
<i>Autututela</i>	<i>77</i>
<i>Cartelle esattoriali</i>	<i>50</i>
<i>ICI</i>	<i>22</i>
<i>Imposta di bollo</i>	<i>0</i>
<i>Rimborsi II.DD.</i>	<i>178</i>
<i>Rimborsi IVA</i>	<i>39</i>
<i>Rimborsi vari</i>	<i>115</i>
<i>Tarsu</i>	<i>6</i>
<i>Parere irregolare funzionamento Uffici</i>	<i>72</i>
<i>Istanze varie, quesiti, informazioni, trasmissioni per competenza</i>	<i>387</i>
<i>TOTALE</i>	<i>998</i>

Il protocollo del secondo semestre 2006 (luglio-dicembre) registra i numeri che seguono secondo le tipologie indicate:

<i>Accertamenti</i>	48
<i>Autotutela</i>	100
<i>Cartelle esattoriali</i>	74
<i>ICI</i>	35
<i>Imposte di Bollo</i>	0
<i>Rimborsi II.DD.</i>	120
<i>Rimborsi IVA</i>	16
<i>Rimborsi vari</i>	65
<i>Tarsu</i>	15
<i>Parere irregolare funzionamento Uffici</i>	13
<i>Istanze varie, quesiti, informazioni, trasmissioni per competenza</i>	539
TOTALE	1025

La presente relazione è stata approvata dal Collegio del Garante con verbale in data 1° febbraio 2007.

*Il Presidente
dell'Ufficio del Garante del Contribuente
(Dott. Umberto Loi)*

