

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. LII-bis
n. 10**

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, così come modificato
dall'articolo 94, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289)*

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

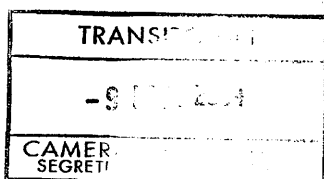
—————
Comunicata alla Presidenza il 28 gennaio 2004
—————



**Ufficio del Garante del Contribuente
della Regione Abruzzo
L'Aquila**

L'Aquila, 28 gennaio 2004

Prot. 31



All'On.le Signor Presidente del
Senato della Repubblica
Palazzo Madama
R O M A

All'On.le Signor Presidente della
Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
R O M A

Al Signor Presidente della Commissione
Economia e Finanze
Presso il Senato della Repubblica
R O M A

Al Signor Presidente della
Commissione Economia e Finanza
Presso la Camera dei Deputati
R O M A

Al Signor Presidente del Consiglio
Palazzo Chigi
R O M A

OGGETTO: Relazione ex art. 13, comma 12, Legge 27 luglio 2000, n. 212.

In conformità di quanto disposto dagli artt. 13, comma 12, e 13 bis della L. 212/2000, si trasmette copia della relazione riguardante l'attività svolta nel II semestre e nell'intero anno 2003.



p. Il Presidente
Il Componente
(Dr. Giuseppe Mancini)

UFFICIO DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE della REGIONE ABRUZZO**RELAZIONE
2° semestre anno 2003
e
anno 2003**

Considerazioni di carattere generale

Son trascorsi due anni e mezzo dall'insediamento dell'ufficio in Abruzzo e l'esperienza, se sostanzialmente si connota in termini positivi, tuttavia non può dirsi esente da zone d'ombra, che chiaramente sono conseguenti all'approssimato dettato legislativo.

Pecca, infatti di incoerenza e inopportunità la legge che, mentre solennemente proclama la **“piena autonomia”** del Garante, ne dispone la collocazione presso le Direzioni Regionali delle Entrate, facendo carico alle stesse di provvedere per le **funzioni di segreteria e tecniche**.

Orbene, se il Garante deve operare in piena autonomia, egli deve essere ed apparire indipendente anche e soprattutto dagli uffici dell'amministrazione finanziaria, posto che i poteri che gli sono affidati (e che sono ben pochi, come si vedrà) sono preordinati a tutela del contribuente *“che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria”*.

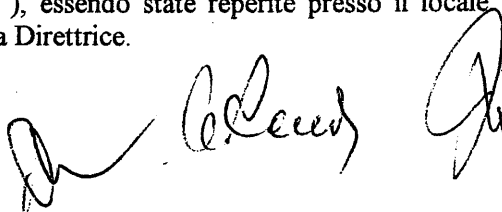
E' da auspicare, pertanto, una revisione dell'art. 13 della L. 212/2000 nel senso di conferire al garante effettiva autonomia, dotandolo — come è per tutte le altre autorità garanti — di mezzi economici diretti in maniera da sottrarlo a quello che attualmente si configura come un vero e proprio stato di soggezione, che oggi si avverte ancor di più per le difficoltà di bilancio nelle quali si dibattono le Agenzie delle Entrate.

Sistemazione logistica- Struttura organizzativa

L'ufficio del Garante dell'Abruzzo, infatti, ancora oggi è precariamente sistemato in un locale destinato a sala di riunioni della Direzione, che con questa e con reciproche limitazioni utilizza in promiscuità.

Di questa situazione, ad onor del vero, non può né deve darsi responsabilità alla Direzione Regionale in quanto l'ufficio del Garante, in unità di intenti con la stessa, ha in questo tempo perseguito la possibilità di alleggerire l'erario di onerose spese per locazione di immobili privati privilegiando ipotesi che consentissero una sistemazione presso altre strutture demaniali.

Questa ipotesi, grazie al decisivo impulso dato dall'attuale Direttore, sarà prossima a realizzarsi (si spera entro il febbraio del corrente anno), essendo state reperite presso il locale ufficio alcune stanze gentilmente messe a disposizione dalla Direttrice.



Ovviamente, per le considerazioni già svolte, anche tale sistemazione provvisoria non è da ritenersi ideale in quanto la collocazione è all'interno di un ufficio nei cui confronti il garante potrebbe essere chiamato ad intervenire.

Quanto testè detto in ordine alla precaria sistemazione logistica rende anche noto ed evidente come l'ufficio del garante non abbia ancora una propria dotazione di personale e di attrezzature, fruendo della collaborazione, sia pure fattiva e preziosa, di una segretaria addetta alla Direzione e di un computer della stessa Direzione e contando sulle notevoli doti di adattamento dei singoli componenti.

Ai componenti, che hanno offerto ed offrono la massima cooperazione, la Presidenza deve dare atto della loro costante presenza, assicurata anche con spirito di sacrificio.

A tal riguardo, come ho avuto modo di segnalare nelle relazioni precedenti ovvero in altri interventi, è d'uopo richiamare l'attenzione di tutti gli addetti ai lavori sulla necessità di integrare la vigente normativa, disciplinando con completezza la figura del Garante.

Invero, siccome il garante- nella sua composizione *trinitaria*- è stato unanimemente inteso come organo collegiale *perfetto*, consegue che è costantemente necessaria la contemporanea presenza di tutti e tre i componenti il collegio. Di qui nasce l'esigenza di una previsione legislativa per il caso di *dimissioni, di impedimenti (temporanei e non), di incompatibilità, di astensioni*, che potrebbero dar luogo ad una vera e propria paralisi dell'ufficio, non essendovi nella norma alcun riferimento a *possibili supplenze, sostituzioni o applicazioni*.

Considerazioni di carattere particolare.

Fatte queste premesse di carattere generale, è d'uopo soffermarsi brevemente ad illustrare l'esperienza derivata dallo svolgimento dell'attività pratica, che consente di trarre alcuni spunti significativi.

Pregiudizialmente pare doveroso riconoscere come l'istituzione della figura del garante e gl'interventi da questo ufficio esercitati abbiano positivamente inciso a migliorare i rapporti del contribuente con l'amministrazione finanziaria, divenuta più sensibile e più duttile che in passato nel riconoscere e ad accogliere le doglianze che vengono formulate dai cittadini.

Sintetizzando con dati statistici il lavoro svolto, devesi rilevare che sono pervenuti **nel 2° semestre n.47 esposti, di cui:**

15 relativi a solleciti per rimborsi così distribuiti:

Irperf	11
Pensione estera	1
Irpeg	1
Iet	1

27 richieste di autotutela così suddivise

Atti accertamento	10
Atti riscossione	16
Mancato riconoscimento di crediti imposta	1

3 riguardanti contributi consortili

1 riguardante disservizio Gerit

1 riguardante Iva per gas metano

Nel detto semestre sono state emanate n. 53 risoluzioni, così distribuite:
18 per raccomandare alla D.C.G.T il rimborso sollecitato dai contribuenti;
12 per raccomandare l'attivazione dell'autotutela
2 per reiezione delle doglianze formulate;
3 per sospendere ogni decisione in attesa esito giurisdizionale;
5 per difetto di competenza o giurisdizione;
11 di non luogo a deliberare per essere state accolte le richieste di autotutela nel corso della istruttoria;
1 per raccomandazione alla G.d.F.
1 per raccomandazione alla Direzione Regionale

oooo

In dati relativi all'intero anno 2003 sono i seguenti:

Esposti pervenuti:

n.140, che hanno riguardato: richieste di rimborso n.44; richieste di autotutela n. 64; segnalazioni per disfunzione servizio telematico n.3; doglianze relative a contributi consortili n.11; doglianze per verifiche fiscali G.d.F n 3; quesiti n. 2; richiesta di ammissibilità a condono n.1; segnalazione disservizio Gerit n.1; richiesta intervento per Iva su gas n.1.

Risoluzioni emesse:

n.114, aventi ad oggetto: solleciti di rimborso alla D.C.G.T. n.40; raccomandazione per attivazione autotutela n. 25; N.L.D. per intervenuta autotutela nel corso istruttorio n.22 ; reiezione doglianze contribuenti n. 22; difetto competenza o giurisdizione n. 5; raccomandazione alla G.d.F n.2; raccomandazione alla Direzione Regionale n.1.

oooo

Scrutinando i dati sopra evidenziati, si comprende come l'istituzione della figura del Garante e i suoi interventi abbiano favorevolmente inciso nel migliorare i rapporti tra Contribuente ed Amministrazione Finanziaria, la quale - divenuta più sensibile e duttile nel riconoscere la fondatezza delle doglianze dei cittadini e nell'accoglierne le istanze - ha offerto un'immagine più positiva di se stessa, anche se è da riscontrare ancora qualche piccola sacca di resistenza.

Infatti, va sottolineato come già nel corso istruttorio degli esposti, l'amministrazione - in occasione delle richieste di informazioni- *autonomamente* abbia provveduto all'esercizio di autotutela e che la maggior parte delle raccomandazioni che invitano all'autotutela viene assecondata.

Si è verificato qualche caso in cui gli uffici hanno disatteso la raccomandazione di autotutela (in un caso è stato impropriamente disconosciuto il potere d'intervento del garante).

Sembra opportuno segnalare quelli per i quali, forse si rende necessario un intervento interpretativo con direttive appropriate a livello centrale.

In uno dei casi è stata disattesa una raccomandazione che, fondata sulla sentenza n.1196/2000 della Suprema Corte a Sezioni Unite - la quale, risolvendo un conflitto giurisprudenziale, ha statuito essere *triennale il termine di decadenza ai fini della revoca dei benefici fiscali della prima casa* - invitava l'ufficio all'annullamento dell'avviso di liquidazione, sul rilievo di un preminente interesse pubblico basato sulla precedente, sia pure oscillante, giurisprudenza. E' evidente che, non assecondata la raccomandazione per l'autotutela, è stato disconosciuto che *la corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e interpretazione della legge, nonché l'unità del diritto oggettivo nazionale (art. 65 RD. 30 gennaio 1941 n. 12).*

Giova ancora segnalare altro caso, nel quale è stato - impropriamente, a parere di questo ufficio - denegato l'invito all'autotutela, consistente nell'annullamento di una sanzione irrogata per irregolarità non espressamente prevista dalla legge.

Invero, in sede di verifica ad un contribuente, era stato contestato il diritto ad un rimborso IVA, che - *pur riconosciuto come spettante* - era stato richiesto ed accordato, in difetto dei presupposti previsti dall'art. 30 del DPR 633/1972. Il contribuente, per parte sua, aveva assecondato la richiesta dell'ufficio in ordine alla somma che gli era stata rimborsata, provvedendo *alla restituzione del relativo importo e alla corresponsione degli interessi*. L'Ufficio ha sanzionato la condotta del contribuente, ai sensi dell'art. 13 D.lgs 471/97, sul rilievo che vi era stata una violazione, in quanto egli "aveva ottenuto l'anticipata disponibilità di una somma che ...doveva rimanere nelle casse dell'erario....dovendosi equiparare ad un tardivo versamento l'aver conseguito un rimborso di un'imposta sia pure dovuta....e l'aver per un certo periodo di tempo trattenuto il relativo importo in danno dell'amministrazione". Orbene, non è chi non veda come in materia di **sanzioni** non sia ammissibile l'interpretazione *analogica*, dovendo nel vigente ordinamento le stesse essere ricollegate a **violazioni tassativamente previste**, stante il principio di *legalità*, posto dall'art 3 del D.Lgs n.472/1997.

Lo stesso principio è stato richiamato a favore di un Comune, che - pendendo il contenzioso avanti alla Commissione Centrale per irregolarità nella documentazione d'accompagnamento ed essendo stata la decisione sfavorevole nel merito - ha chiesto che in *via di autotutela fossero annullate le sanzioni*, essendo sopraggiunta la normativa che, abolendo l'obbligo della documentazione, ha escluso che la relativa irregolarità costituisca *violazione sanzionabile*.

Una menzione particolare deve essere riservata ai tre esposti con i quali i contribuenti si dovevano delle verifiche fiscali protratte oltre i termini previsti dallo Statuto dei diritti del contribuente.

Questo ufficio, discostandosi dalle direttive della circolare interna del Comando e uniformandosi alla unanime interpretazione dei garanti delle altre regioni (*in claris non fit interpretatio*), ha inteso che i 30 giorni e quelli prorogabili previsti dallo Statuto, debbano essere *continuativi* e che gli orari di verifica debbono collimare con quelli delle aziende sottoposte a verifica, poiché *la ratio legis* è quella di limitare alle aziende stesse eccessivo disagio.

Peraltro, questo ufficio, nel fare la raccomandazione per il rispetto dei termini e per la limitazione delle verifiche a *motivate ed effettive esigenze di indagine e controllo sul luogo*, ha anche espresso perplessità sul termine, auspicando una norma più elastica, che consenta di graduare i termini in relazione alle dimensioni delle aziende ed ai volumi d'affari, sembrando irragionevole che il termine sia uguale per piccoli commercianti e per aziende di dimensione anche ultranazionale, per le quali i riscontri e gli incroci sono di difficile e lunga elaborazione.

Si è altresì raccomandato di limitare, nel corso delle verifiche, che queste da **parziali** diventino **general**i, dopo che vi sia stato un esposto del contribuente con doglianze, potendo essere interpretata *siffatta estensione con intento punitivo*.

Sembra, quindi, quanto mai opportuno un intervento che ponga rimedio a tali inconvenienti.

Ancora una considerazione è da fare sulle risoluzioni che hanno statuito la reiezione degli esposti dei contribuenti. Tali risoluzioni valgono come consacrazione del corretto operato dell'Amministrazione, la cui funzione viene così rivalutata anche rispetto ai contribuenti.

Infine, è da dire che, salvo un caso non vi sono state lamentele per il comportamento dei dipendenti dei vari uffici e questo va a lode del personale che ha positivamente interpretato le norme dello statuto, che richiamano i principi della collaborazione, della lealtà e della buona fede.

Vi sono stati 11 esposti di contribuenti che hanno lamentato irregolarità nell'emissione di cartelle esattoriali per contributi non dovuti in toto o in parte ai Consorzi di Bonifica. I Consorzi, da questo ufficio interessati, si sono anch'essi dimostrati proclivi a meglio considerare le ragioni dei denunciati



Può essere utile segnalare il caso di alcuni contribuenti, il cui consulente, nel trasmettere per via telematica, ha commesso un errore di trasmissione utilizzando il file dell'anno precedente. L'ufficio non ha ritenuto scusabile l'errore e ha considerato come omesse le denunce. In soccorso dei contribuenti potranno essere invocate le recenti provvidenze normative sul condono e sulle altre agevolazioni.

Ancora più singolare è il caso di un contribuente, che ha lamentato la disfunzione del controllo telematico Entratel, che ha impedito l'invio di dichiarazione reddituale in ravvedimento operoso. La segnalazione di errori bloccanti, avulsi dalla realtà dei dati esposti, ha precluso al dichiarante di realizzare l'intento voluto. L'amministrazione, resa edotta di quanto accaduto per anomalia del sistema, ha invitato il contribuente a far ricorso a vie alternative, non essendo in grado di porre rimedio alla disfunzione denunciata.

Sembra opportuno che anche per rimediare a tali i singolari situazioni sia adeguata la normativa vigente.

Ancora e sempre gravemente pressante è la domanda dei contribuenti intesa ad ottenere annosi rimborsi di somme, risalenti addirittura agli anni 80.

Inutili si appalesano le raccomandazioni del Garante, le quali si scontrano non tanto con l'inerzia degli uffici preposti al rimborso, quanto con l'impossibilità da parte dello Stato di reperire gli ingenti fondi necessari per corrispondere alle attese dei contribuenti.

Va sottolineato anche che, mentre per i ricorsi spettanti ai contribuenti in ragione e conseguenza di sentenze emesse in sede giurisdizionale si fa sempre più ricorso all'utilizzo del "conto sospeso", per gli altri rimborsi, per i quali già vi sia stato il riconoscimento statutale con la convalida, si va diffondendo tra i contribuenti la prassi di adire la giurisdizione ordinaria per munirsi di titoli da azionare nei confronti dell'amministrazione.

E' facile immaginare quanto pregiudizio pervenga allo Stato dalla generalizzazione di una siffatta prassi.

Da altri uffici di altre regioni era giunta anche notizia che l'amministrazione finanziaria, pur colpevole degli annosi ritardi nei rimborsi, non disdegnasse di opporre la prescrizione decennale ai poveri contribuenti, che - lungi dall'incalzare l'amministrazione con diffide interrutive - si sono limitati ad un'attesa fiduciosa quanto inutile:

Pertanto, con favore è stata vista dai contribuenti la norma (art. 2 c.58) della finanziaria che rinuncia alla eccezione di prescrizione, sebbene non siano da plaudire le numerose proroghe previste nella stessa legge, così superando ancora una volta il divieto posto dallo Statuto dei diritti del contribuente (art.3 c. 3).

Altro caso di non giustificato diniego di applicazione della risoluzione con raccomandazione all'annullamento in autotutela ha riguardato un contribuente che si è vista applicare una sanzione non prevista dalla legge, mentre da parte di un Comune è stata contestata l'autorità del garante.

Una concessionaria, poi- pur assecondando una raccomandazione- ha ritenuto di farne oggetto d'impugnazione avanti alla Commissione Tributaria Provinciale, avanti alla quale questo ufficio ha dovuto costituirsi ai fini di ottenere la declaratoria di evidente inammissibilità.

Una ultima considerazione deve essere fatta nella rassegna degli esposti per la parte riguardante gli inviti e raccomandazioni all'esercizio dell'autotutela.

Buona parte di tali raccomandazioni viene assecondata, talvolta in maniera parziale. Per alcune, invece, nulla è dato sapere, poiché alle stesse non viene dato riscontro, onde si auspica un intervento nel senso di dare riscontro e -quando esso sia negativo- di darne motivazione.: ciò torna utile anche ai fini di un doveroso monitoraggio da parte di questo ufficio.



Sembra anche utile prospettare la possibilità di una, sia pur breve sospensione dei termini ai fini del promovimento del contenzioso giurisdizionale, allorquando il contribuente abbia interessato il Garante per un intervento sull'Amministrazione.

Siffatta sospensione, nel caso di accoglimento dell'istanza del contribuente e dell'esercizio dell'autotutela, gioverebbe ad eliminare il contenzioso stesso.

Da quanto precede emerge la necessità di ridefinire la figura del garante, conferendogli poteri più incisivi, nonché l'esigenza di far chiarezza sui limiti di intervento rispetto agli enti locali, in vista della riforma sul federalismo fiscale, evitando anche possibili interferenze con l'attività dei difensori civici, laddove questi siano stati nominati.

L'Aquila, 28 gennaio 2004

I componenti
(dott. Giuseppe Mancini)

(dott. Rodolfo Quarchioni)

Il Presidente
(dott. Michele Ramundo)

