

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. LII-bis
n. 12**

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 Lombardia

Comunicata alla Presidenza il 10 febbraio 2004

RELAZIONE PREVISTA DALL'ART. 94 COMMA 8 DELLA L. 27.12.2002 N. 289
SULL' ATTIVITA' SVOLTA DALL'UFFICIO DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE
PER LA REGIONE LOMBARDIA NELL'ANNO 2003, CHE RICOMPRENDE LA
RELAZIONE SEMESTRALE DI CUI ALL'ART. 6 ULTIMA PARTE DELLA L. 212/2000

La fine dell'anno 2003, che coincide con la conclusione di circa un triennio di attività dell'Ufficio del Garante per la Regione Lombardia, costituito il 28 marzo 2001, permette di registrare in termini non probalistici ed astratti, i problemi posti dalla funzionalità del nuovo ufficio e dalle ricadute di tale organismo sul complesso dei servizi.

Permette altresì di formulare, rivolgendosi alla più alta Autorità dell'Esecutivo ed al massimo Livello deputato alla normazione primaria, osservazioni e rilievi tratti dal concreto operare del Garante nella più popolata regione del Paese, con quasi nove milioni di abitanti e con il maggior numero di contribuenti.

L'arco temporale, almeno in Lombardia, sembra sufficiente infatti per trarre dal numero e dalle caratteristiche delle istanze, dalle richieste formulate dai contribuenti e dalla tipologia delle risposte ottenute dagli Uffici tributari, considerazioni non episodiche sulla efficacia dell'istituto disegnato dall'art. 13 dello Statuto del Contribuente e prima ancora sulla funzionalità del modulo organizzativo adottato dall'organo di garanzia.

- 1) E' doveroso sottolineare la premessa che ha condizionato sia l'esercizio del potere autoregolamentare, sia il concreto operare del Garante.

La ristrettezza delle risorse poste a disposizione del Garante e soprattutto la mancanza di regolamenti attuativi del principio fissato dal 5° comma circa le funzioni di segreteria e tecniche demandate alle scelte della Direzione Regionale (la legge si limita a stabilire che "le funzioni di segreteria e tecniche sono assicurate.....dagli uffici delle Direzioni Regionali.....") hanno condizionato sin dall'inizio l'autonomia organizzativa e le scelte regolamentari, facendo optare per una struttura leggera e minimale, sia per quanto attiene al modulo organizzativo interno, sia per quel che si riferisce alla previsione del disegno procedimentale destinato a realizzare un semplificato ma efficace rapporto fra Contribuente e Garante.

Come è stato ricordato nelle precedenti relazioni, non potendosi contare su risorse certe a partire da un organismo specifico commisurato alle necessità del bacino di utenza e da un capitolo relativo alle spese di esercizio, il collegio del Garante ha dovuto rinunciare a mettere in cantiere qualsiasi progetto a medio e lungo termine con inevitabili ricadute nel breve periodo.

È stato pertanto adottato un regolamento interno (All. A) che ha affidato il controllo dei flussi di lavoro attraverso la centralità attribuita alla fase di urgenza ricollegata alla convocazione giornaliera del presidente e dei singoli

membri ed alla ratifica riservata alle riunioni collegiali previste di norma una o due volte la settimana e consacrata in un apposito verbale.

L'obiettivo di evitare la formazione di arretrato è stato pienamente raggiunto giacchè non esistono attualmente istanze non esaminate od istanze alle quali non sia stata data una prima risposta.

La impossibilità di poter contare su spazi certi e su un numero di collaboratori commisurato al bacino di utenza, ha peraltro escluso il ricorso almeno come norma, ad incontri personali con i contribuenti, incontri riservati a specifiche convocazioni.

Eguale, si è dovuto rinunciare ad una utilizzazione della posta elettronica, non essendo in grado l'Ufficio di realizzare il necessario presidio del sito per un sufficiente arco temporale di cinque sei giorni alla settimana e per 4/6 ore al giorno.

La realizzazione nel 2003 di un sito denominato dr.lombardia.garante@agenziaentrate.it non va oltre il riferimento informativo e non permette allo stato, alcun colloquio diretto fra Garante e Contribuente.

Istanze e richieste, pur utilizzando in alcuni casi il telescritto ed il telefono, seguono in definitiva un percorso cartaceo postale che per altro rispetta stretti tempi di esecuzione, tempi che normalmente non superano, per la prima risposta, i sette-dieci giorni. L'obiettivo al quale si è sempre teso, è rappresentato dall'esigenza di rispondere sempre ed in termini ravvicinati anche quando si debba comunicare un difetto "di competenza". Tali notazioni conservano il loro significato pur se la Direzione Regionale ha fatto il possibile per attenuare disagi e difficoltà, formando una struttura di segreteria rivelatasi in definitiva sufficiente, grazie all'impegno personale nella fase di avvio e successivamente nel corso dell'intero anno 2003.

In particolare la scelta della collaboratrice destinata al servizio, si è rivelata quanto mai positiva e solo nel corso dell'anno si è reso indispensabile l'assegnazione di una seconda collaboratrice per sopperire in qualche modo agli aumentati flussi delle istanze ed agli impegni di dattilografia relative ad alcune mutazioni sullo "spessore" delle risposte.

Pur se i dati numerici del protocollo vanno letti tenendo presente che in alcuni casi più numeri di protocollo coincidono con una stessa "pratica" sviluppata in una sequenza che ha richiesto più interventi, la successione dei numeri per gli anni 2001, 2002 e 2003, che passano da 776 a 2747 per attestarsi infine su 2297, offrono un attendibile riferimento quantitativo circa le dimensioni dei flussi di lavoro che impegnano la segreteria e prima ancora il calendario del collegio.

È opportuno concludere il capitolo relativo alle risorse ed alle modalità operative, con una nota ottimistica.

Non poche difficoltà, astrattamente di non agevole superamento (non è inutile ricordare i problemi legati all'impianto di un ufficio del tutto nuovo senza poter

contare su risorse certe e senza un organico predeterminato), sono state in realtà assorbite, grazie alla disponibilità della Direzione Regionale ed ai rapporti con tale ufficio che possono essere qualificati ottimi, con riferimento al momento della istituzione del Garante ed agli anni successivi.

Per altro la nota di ottimismo che si è ritenuto di dover manifestare non può far trascurare il fatto che l'Ufficio del Garante, ad oltre due anni dalla sua istituzione, si trova attualmente a dover affrontare un difficile passaggio legato ad suo stesso radicarsi nel territorio ed alle nuove attese di molti contribuenti, passaggio che non può essere superato solo con rimedi organizzativi e scelte operate su base locale.

L'art. 13 della L. 212/2000, istitutivo del Garante, ha disegnato un orizzonte ambizioso ed un percorso di ampio respiro: ripristinare o quanto meno contribuire a riportare ad un accettabile livello "il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria" ed attivare le procedure di autotutela attraverso le iniziative e raccomandazioni elencate nei commi 6,7,8,9 e 10 della norma citata.

Gli strumenti attribuiti al Garante, pur attivati in tutta la loro estensione, hanno rivelato in alcune aree la loro inadeguatezza con il rischio, divenuto ormai attuale, di inaridire se non travolgere l'impianto stesso della nuova istituzione.

Se infatti il ruolo di informazione documentale e di garante della trasparenza può essere assolto da questo Ufficio nell'ambito di un'attività che può essere definita di "giurisdizione di persuasione", la permanenza di una incapacità funzionale di fissare termini per l'adempimento di precetti legali indiscussi e di ottenere l'esecuzione delle stesse pronunce rese dai giudici tributari rischia di incidere sulla stessa permanenza in vita dell'istituzione di garanzia, che finisce per essere appiattita su un ruolo subalterno ed in definitiva irrilevante.

Nel periodo di avvio poteva essere ancora utile un ruolo didascalico di "profeta disarmato" ma una volta superato tale stadio, la norma di programma offerta dall'art. 13 deve essere integrata se non si vuole far perdere al nuovo organo la ragione stessa per la quale è stato istituito.

Questo non significa certo - sarebbe privo di senso sollecitarlo ed assolutamente impropria la sede - rappresentare l'esigenza di generalizzati poteri sostitutivi rispetto alle scelte che rientrano nelle responsabilità dell'Amministrazione e che tali debbono rimanere.

Significa rappresentare l'esigenza, ad esempio, che, anche con atti di normazione secondaria, si dia un significato specifico ai tempi previsti; per le risposte alle richieste di documenti e chiarimenti; per la conclusione (positiva o negativa) delle iniziative di autotutela; e per la vincolatività dello strumento del conto sospeso per i titoli giudiziali. Per non parlare dell'irrisolto problema dei rimborsi in genere, per i quali il 10° comma dell'art. 13 pure prevede in forma imperativa l'obbligo del Garante di richiamare "gli uffici al rispetto dei termini previsti per il rimborso d'imposta".

Questi rilievi incidenti sul ruolo del Garante lasciano in ombra le altre considerazioni non meno importanti ed alle quali si è già accennato che si sono affacciate nel momento in cui il nuovo Ufficio si è insediato nell'edificio dell'Amministrazione finanziaria di Via della Moscova, 2.

Tuttavia l'esigenza di questi anni ha dimostrato, ed in tal senso si è data minor importanza a tali fattori, che la struttura del regolamento "leggero" basata su modalità operative estremamente semplificate, gestibile da una ed oggi due unità di personale affidate prevalentemente al canale cartaceo ed un sufficiente grado di impegno personale del Collegio e dei Collaboratori, ha permesso di rispettare due obiettivi ritenuti sin dall'inizio essenziali: la mancanza di un qualsiasi filtro selettivo di guisa che tutto quanto "inviato" da qualsiasi contribuente è esaminato dal Garante e registrato come autonoma "pratica"; la mancanza di qualsiasi vincolo di forma, con l'ulteriore specificazione che eventuali dati mancanti vengono sollecitati direttamente all'istante a mezzo telefono o lettera in termini ravvicinati che solitamente, come si è sopra accennato, non superano i 7/10 giorni.

Il rispetto della rapidità della risposta, anche la di fuori della "triangolazione" fra Contribuente, Uffici fiscali e Garante, rappresenta infatti un momento essenziale ai fini di disegnare funzioni e responsabilità del Garante.

Questo Ufficio, privo di poteri sostitutivi, per poter dare concreto significato ai doveri previsti dai commi 6,7,8,9,10 e 11 dell'art. 13 della legge istitutiva, deve necessariamente intervenire in tempi ravvicinati per evitare che istanze e segnalazioni si trasformino in un aggravamento degli adempimenti burocratici che da sempre appesantiscono l'operare della Pubblica Amministrazione e che costituiscono causa non secondaria della caduta del rapporto fiduciario fra fisco e contribuente.

Dal significato attribuito al fattore tempo discende l'esigenza, già rimarcata, di mantenere costante l'attenzione particolare al momento organizzativo per quanto attiene oggi allo snellimento e fluidità della triangolazione sopra accennata ed in un futuro prossimo, non appena saranno disponibili le risorse, alla utilizzazione piena della strumentazione informatica, pur consapevoli che questa non sarà idonea ad eliminare del tutto la documentazione cartacea in quanto rimarrà inevitabile il ricorso a quest'ultima nel rapporto definitivo con il contribuente.

- 2) La questione della competenza del Garante anche ai tributi locali, come è stato già segnalato nelle precedenti relazioni semestrali, non ha dato origine ad un contenzioso fra Garante e tali centri di potere impositivo.

È doveroso sottolineare piuttosto ed è significativa conferma delle scelte operative adottate e della autorevolezza acquisita in questi anni, che in tutti i casi esaminati (nn. nel 27 nel 2001, nn. 133 nel 2002 e nn. 81 nel 2003), le posizioni riguardanti i tributi ICI e TARSU siano state affrontate nel merito

senza che siano state sollevate eccezioni preliminari in ordine alla competenza del Garante.

È altrettanto importante rimarcare che i Comuni, anche quelli più piccoli, privi di veri e propri uffici tributari, abbiano dato risposte con sufficiente tempestività; talora trasmettendo delucidazioni ampiamente articolate.

Non può essere per altro ignorato che il problema della competenza del Garante per le posizioni tributarie inerenti gli enti dotati di potestà impositiva, merita attenzione e più in generale merita attenzione la questione della estensione dello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla L. 212/2000, a situazioni non inerenti la fiscalità dello Stato.

Questa sede non è la più idonea ad affrontare il tema in termini approfonditi e sistematici.

È doveroso per altro stagiare, come si è già ricordato nella relazione del 1° semestre del 2003, due dati di fatto che non possono non sollecitare un'iniziativa di normazione, non necessariamente primaria, volta a superare discrasie che sembrano via via emergere in ragione di determinazioni di alcune sedi locali.

- ✓ La Regione Lombardia, con la legge regionale n. 10, approvata nella seduta del 14 luglio 2003, ha disposto il riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria ed ha apprestato una struttura di servizio che è già divenuta operativa.

In tale occasione, disciplinando i tributi regionali propri (imposta sulle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile, addizionale regionale sull'ammontare dei canoni relativi alle utenze di acqua pubblica, tasse sulle concessioni regionali, tasse automobilistiche regionali, tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti tossici, tassa regionale per l'abilitazione all'esercizio professionale, imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano, addizionale regionale sull'Irpef, imposta regionale Irap) ed i tributi regionali compartecipati (IVA, accisa sulle benzine per autotrazione), ha assunto determinazioni che, in vario modo, incidono sull'attività del Garante, quanto meno sotto il profilo di una potenziale confluenza di iniziative sullo stesso oggetto del tributo e di una correlata valutazione della capacità contributiva.

In ragione di questo ampliato disegno della normazione regionale, ha attribuito al Difensore civico regionale lombardo, di cui alla legge regionale 18.1.1980 n. 7, le funzioni di "Garante del Contribuente regionale", operante in piena autonomia per le vertenze inerenti i tributi regionali.

Tale Organo regionale, anche in ragione dell'ampliamento delle originarie competenze, dispone di una struttura di servizio dotata di autonome risorse che può contare su una quindicina di collaboratori di diversi livelli.

- ✓ Il Comune di Milano a sua volta, con deliberazione del Consiglio, n. 165 del 21.12.2002, pur operando in un ambito limitato e specificamente in tema di "diritti del Contribuente": ha disegnato l'ambito di applicazione della carta del contribuente (titolo I); ha inserito l'obbligo per l'Amministrazione comunale di rendere disponibili "modelli Tributarî" entro prefigurati termini (art. 8); ha fissato ambito e modalità sia dell'autocertificazione (art. 9), sia dell'interpello (art. 14 e segg.), sia ancora della compensazione (art. 21 e segg.).

Non ha per altro istituito, almeno sino a questo momento, un organo autonomo di garanzia analogo a quello già previsto dalla normativa regionale.

Si può aggiungere ancora, al fine di offrire un sufficiente quadro di riferimento che, quanto ai contenuti, gli "Statuti" regionale e milanese, differiscono ben poco da quello della L. 212/2000, ma tale dato non conclude il discorso. Non solo perchè la problematicità discende dallo stesso sviluppo delle norme statuali in tema di decentramento amministrativo, ma soprattutto in ragione del fatto che gli elementi di potenziale conflitto - questi certamente idonei ad "incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed Amministrazione finanziaria" - discendono dalla confluenza di più competenze su analoghi fatti rivelatosi di capacità contributiva, indipendentemente da concrete discrasie della disciplina adottata.

Infatti nel contesto così modificato, i cui effetti possono essere ipotizzati con valutazioni probabilistiche, appare sempre più necessaria l'esigenza di una rivisitazione della normativa primaria e regolamentare, alle quali si è fatto cenno, per evitare il sorgere di dubbi interpretativi negli Enti locali titolari di poteri impositivi.

Sino ad ora - lo si è già accennato - non sono sorti problemi di sorta in ordine alla competenza di questo Ufficio, ma è troppo facile prevedere che le scelte poste in essere da Regione e dal Comune di Milano, rappresenteranno un tracciato che verrà a distanza seguito da altri Enti del potere locale (la Regione comprende oltre mille comuni), ponendo il Garante di fronte ad una realtà non agevolmente sussumibile nel paradigma dell'art. 13 della L. 212/2000.

- 3) È stato sopra accennato che la modulazione del funzionamento collegiale del Garante adottata dal regolamento si è rivelata sufficientemente duttile ed idonea a garantire una risposta in termini brevi.

Una volta presentata l'istanza, anche via fax, il Presidente provvede in via di urgenza, nell'arco di qualche giorno, ad una risposta con ratifica e conferma da parte del Collegio, solitamente nell'arco di una settimana, con registrazione in apposito verbale.

Le riunioni collegiali sono solitamente fissate due volte la settimana nei giorni di martedì e giovedì.

Lo schema adottato non copre per altro il caso di assenze prolungate di uno dei componenti del Collegio.

La nomina di un supplente temporaneo, scelto "ex ante" dal Presidente della Commissione Tributaria Regionale, con le modalità previste dall'art. 2 della legge istitutiva e fra i soggetti nelle categorie dalle quali sono stati tratti i componenti effettivi, sembra rappresentare una soluzione praticabile senza particolari difficoltà e senza intaccare il nucleo sostanziale dell'art. 13 della L. 212/2000, pur consapevoli di dover avviare, in sede di eventuale riforma, al rischio di appesantire l'organo collegiale dalla presenza di un componente supplente da inserire con sistematicità nei turni delle adunanze previsti dal regolamento organizzativo, con ricadute anche economiche per l'Amministrazione.

- 4) Si è sostenuto da alcuni Garanti, come traspare dalle relazioni semestrali, l'esigenza di attribuire al Garante veri e propri poteri sostitutivi nel caso di protratta inerzia degli Uffici destinatari delle istanze di autotutela, pur se tale ampliamento di poteri e responsabilità viene in varia forma temperato dalla richiesta di un intervento di normazione, primaria o secondaria, volto a realizzare, prima di tutto, l'obbligo di motivare, entro un termine prefissato, l'eventuale diniego.

Su tale prospettiva permangono, ad avviso di questo Organo di garanzia, notevoli perplessità.

L'attribuzione di poteri sostitutivi, anche se limitata ad aree determinate, inciderebbe sulla stessa natura dell'istituto del Garante e rischierebbe di travolgerne il ruolo, pur se appare ormai ineludibile l'esigenza di un preciso disegno dell'autotutela in rapporto al ruolo del Garante soprattutto sui tempi di esercizio in relazione ai poteri di ispezione attribuiti dal comma 8 dell'art. 13. Un più articolato disegno dell'autotutela eviterebbe infatti il rischio che contribuente e Garante restino in una improduttiva situazione di attesa, svincolata da termini precisi, circa le definitive determinazioni degli Uffici destinatari delle istanze e che rimangano non compiutamente esplicitate le ragioni poste a sostegno del diniego.

Una riflessione sul tema del "silenzio" rispetto a richieste formali di autotutela, attivate dal contribuente o direttamente dal Garante e sul dovere di motivazione entro tempistiche rigide, eventualmente collegate ad una determinazione specifica del Garante, sarebbe forse il percorso più produttivo

per attribuire a quest'organo, senza modificarne il ruolo, istituzionalmente esterno rispetto a quello dell'Amministrazione, un limitato potere sostitutivo o surrogatorio a fronte di una protratta inerzia o di una non trasparenza dell'azione degli organi tributari.

Sarebbe questo un risultato apprezzabile anche al fine di evitare che l'istituto dell'autotutela, nei suoi possibili aspetti patologici del diniego immotivato e della non trasparenza, offra nuovi pretesti per alimentare il contenzioso, male endemico del nostro sistema anche al di fuori dell'area tributaria.

È appena il caso di rimarcare che una risposta all'autotutela non tempestiva o non sufficientemente esplicitata ed il maturare "medio tempore" del termine di decadenza, non possono che costringere il contribuente, rimasto in stato di incertezza, ad esercitare la facoltà di impugnazione così trasferendo sulle Commissioni Tributarie, un contenzioso "evitabile".

Rappresenta una postilla a quanto si è appena ricordato, il fatto che questo Garante ha, sin dagli anni decorsi, operato nel senso di sollecitare motivazioni articolate in tema di autotutela, ottenendo in buona parte dei casi, anche nel caso di conferma di iniziali accertamenti, determinazioni ampiamente articolate idonee a rendere trasparente al contribuente la situazione.

Questo è certamente avvenuto per quanto attiene gli Uffici locali dell'Agenzia delle Entrate e nella maggior parte dei casi, anche per quanto si riferisce per gli Uffici tributari dei Comuni che, in materia di ICI, hanno accompagnato la determinazione definitiva sulla richiesta di autotutela con una dettagliata esplicitazione dei parametri utilizzati. Risposta quest'ultima di per sé idonea a soddisfare una legittima aspettativa del contribuente che su tale tributo ed in qualche misura in tema di TARSU, non solo lamenta di dover "pagare tanto", ma altresì di non conoscere in modo trasparente i parametri adottati.

- 5) È gratificante poter confermare, anche con riferimento ai due semestri del 2003, che le richieste di documenti e di chiarimenti alla Direzione Regionale ed agli Uffici periferici, sono state assolve dai destinatari con spirito collaborativo, pur se in alcuni casi e con una percentuale tendenzialmente decrescente, non sia stato rispettato il termine di 30 giorni, previsti dal 6° comma dell'art. 13 della L. 212/2000, rendendo così necessario rivolgere uno o più solleciti. Non senza rilevare per altro che il termine fissato dalla legge si rivela del tutto inadeguato in relazione a fattispecie che, come talvolta accade in tema di autotutela (pur se questa oggettiva difficoltà urta contro l'esigenza di rapidità alla quale si sopra accennato) e come quasi sempre si verifica in materia di rimborsi, si richiedono dati non inseriti negli archivi informatici ed occorre una verifica manuale dei fascicoli.

In ragione di tali considerazioni, anche per l'intero anno 2003, non si è ritenuto di sottoporre a sindacato, stagliando il dato dal protocollo generale, i ritardi

nelle risposte ed il numero dei solleciti superiori ad uno, che si sono resi necessari per ottenere l'evasione alle richieste di informazione.

È doveroso segnalare anche a proposito di questo punto, la collaborazione offerta dagli Enti locali - dei più piccoli innanzi tutto - che pur con strutture fragili, ridotte talvolta al Sindaco ed al Segretario comunale, hanno dato risposte compiute in termini ravvicinati che hanno permesso di ripristinare un efficace colloquio con i contribuenti.

Un migliore assetto di tutta la problematica delle comunicazioni fra Garante, Uffici (statali, regionali e comunali) e Contribuenti, potrà essere realizzato, una volta inserito il Garante in un sistema informativo in rete, superando in una percentuale significativa la triangolazione cartacea attuale.

- 6) La questione dei rimborsi Irpef, Irpeg e Ilor (ma anche ICI e TARSU), talvolta riferibili ad anni lontani (in qualche caso risalenti agli anni '80 con domande presentate tempestivamente), rappresenta forse il punto più delicato che deve essere affrontato in tema di ricostituzione del rapporto di fiducia fra cittadini e Amministrazione finanziaria. Le istanze che hanno tale oggetto, si attestano ormai nell'inaccettabile percentuale di circa il 60% e nell'attuale contesto appare difficile prevederne una diminuzione sia pure graduale.

Solo una decisa inversione delle linee di tendenza, legata all'incremento delle risorse poste a disposizione dal Ministero del Tesoro od in alternativa a diversi meccanismi di compensazione, potrebbe modificare la situazione ed incidere sulla percentuale alla quale si è fatto cenno.

Nell'attuale situazione, il Garante, consapevole dell'impossibilità di incidere direttamente sulle modalità operative e sulle sequenze temporali legate all'assegnazione dei fondi, ed operando nell'ambito delle funzioni previste dai commi 7,8 e 10 dell'art. 13 della L. 212/2000, si è mosso in una duplice direzione.

- Ha verificato la tempistica della c.d. fase di convalida attribuita agli Uffici locali e ne ha sollecitato la conclusione. Operando in tale ruolo è riuscito in molti casi, a superare la discrasia ancora presente nei primi mesi del primo semestre 2003, circa l'ambito della competenza degli Uffici locali in tema di rimborsi, rispetto alle attribuzioni del Centro Operativo di Pescara disposti dalla circolare del 1°/2/2002 n. 14 della Direzione Centrale Normativa e Contenzioso dell'Agenzia delle Entrate, rendendo così trasparente la questione della competenza anche con riferimento alle comunicazioni al contribuente.

Si è così realizzata una precisa cesura tra "le responsabilità" genericamente attribuibili ad una Amministrazione, per definizione lontana e indistinta e le responsabilità specificamente riconducibili alle competenze degli Uffici locali.

I risultati, in tema di trasparenza, non si sono fatti attendere e già oggi anche grazie alle comunicazioni offerte dall'Anagrafe tributaria, gli Uffici si sentono liberati da generiche censure di colpevole inefficienza nel momento in cui emerge l'avvenuta conclusione della fase di convalida, pur se in molti casi questo avviene in tempi largamente superiori a quelli previsti dalle norme di legge.

È certo un effetto modesto che solo formalmente rispetta il dettato del comma 10 dell'art. 13 della L. 212/2000, ma da non sottovalutare ai fini di individuare il percorso per la ricostruzione di un accettabile rapporto di fiducia al quale si riferisce il comma 6 del citato articolo.

- Sotto altro versante, per altro con risultati globalmente deludenti, il Garante si è attivato a livello centrale per sollecitare risposte in ordine ai tempi di esecuzione dei rimborsi già convalidati.

Non si sono certo chieste modifiche dei tempi o diversa distribuzione delle risorse - non sarebbe stato lecito e si sarebbe travalicato il ruolo - ma sono state sollecitate informazioni dotate di un sufficiente grado di certezza, tali da poter essere trasferito al contribuente, senza dover alimentare delusione e sfiducia.

È ricorrente infatti la doglianza di contribuenti, pressati da adempimenti fiscali legati a rigidi e invalicabili termini che lamentano di non riuscire ad ottenere date certe sui tempi di riscossione di crediti fiscali già convalidati da anni, dalla stessa Amministrazione e di essere imbrigliati in meccanismi di compensazione che non permettono di utilizzare crediti definitivamente attribuiti. Sentono parlare di programmi di rimborsi, annunciati per i canali più diversi dalle massime Autorità Centrali, ma non seguiti da adempimenti coerenti e di cartolarizzazione di valori immobiliari così divenuti negoziabili, mentre sono in vana attesa di crediti di imposta maturati da 6/10 anni ed anche più.

In questo contesto si innestano situazioni umane particolari (è emblematica quella rubricata con il n. 20 del 2004) nella quale il creditore di imposta è molto avanti negli anni (90 nella specie) e per di più invalido ed attende sino ad ora invano rimborsi oggettivamente modesti.

In molti casi non è tanto il ritardo in sé considerato che muove le doglianze, quanto la mancanza di certezze circa i tempi di esecuzione, oltre alla rigidità dei criteri che abilitano il contribuente ad utilizzare l'istituto della compensazione nell'ambito dello stesso tributo.

In materia di rimborsi una nota di ottimismo può essere tratta dai risultati ottenuti a livello locale dalla generalizzata estensione dello strumento del conto sospeso per i rimborsi muniti di un titolo giudiziale notificato, oltrechè per le pronunce in tema di giudizio di ottemperanza (art. 70 D.Lgs. 546/92).

Le doglianze ancora presenti in percentuali significative nell'anno 2002 si sono ridotte drasticamente nell'anno appena decorso, mettendo in evidenza che l'attribuzione di poteri sostitutivi non è la sola via percorribile per ottenere, attraverso opportune sinergie, risultati apprezzabili in tema di recuperata efficienza del sistema nelle sue diverse articolazioni.

- 7) Come è stato riferito nella relazione degli anni decorsi, il ruolo del garante si è rivelato positivo in tema di tempi e di modalità delle verifiche eseguite nelle sedi dell'impresa dagli Uffici fiscali e dalla Guardia di Finanza (art. 12 dello Statuto).

All'abbattimento del numero delle istanze presentate sul punto, ha certo contribuito l'ampliamento dell'area dei condoni che si sono succeduti negli ultimi anni, ma è innegabile che la migliore attenzione posta dagli uffici al rispetto della tempistica del comma 12 dell'art. 13, ha influito positivamente.

In particolare è stato sufficiente migliorare, secondo direttive ormai entrate nella cultura e nella prassi dei funzionari deputati alle verifiche, la fase progettuale precedente l'inizio delle ispezioni e degli accessi sui locali dell'azienda, per superare le questioni legate al calcolo dei giorni di presenza, principale oggetto in passato, delle doglianze dei contribuenti.

Qualche problema residuale permane, ma si tratta di discrasie che, se i dati numerici hanno un senso, possono considerarsi fisiologiche e non suscettibili di essere interpretate come spie di fenomeni di disservizio.

Può essere ricordato che nell'intero anno 2003 sono insorti problemi in ordine ai tempi fissati per la restituzione degli originali dei documenti contabili solo nel corso di una ispezione disposta dalla Guardia di Finanza, senza per altro pervenire ad un contenzioso vero e proprio.

Non va dimenticato per altro - ed è valutazione di totale ovvietà - che le considerazioni sostanzialmente positive circa i tempi di permanenza degli operatori nella sede dell'azienda (comma 5 dell'art. 12 dello Statuto), concernano essenzialmente il controllo estrinseco di cui agli artt. 5 e 12 dello Statuto (comma 9 dell'art. 13) e non coinvolgono alcuna valutazione sulla congruità delle scelte alle quali si riferisce l'iniziativa ispettiva e la valutazione dei risultati.

Agli interrogativi che sono insorti allorché, accanto alle ispezioni amministrative o per effetto di queste, sono state sviluppate indagini di carattere penale, dirette dalle Procure della Repubblica, il Garante ha dato risposta precisando che i tempi delle indagini penali devono essere sottratti dal calcolo previsto dall'art. 12 dello Statuto e riservati alla valutazione autonoma dell'Autorità penale.

- 8) Nel concludere la relazione dell'intero anno 2003 non può non essere accennato che alcune scelte procedurali sin dall'inizio dell'attività dell'Ufficio, si sono

rivelate producenti ed hanno evitato di innescare perplessità in ordine agli spazi di intervento.

- La rigida cesura che è stata sempre posta fra attività del Garante ed esercizio della giurisdizione, anche per quanto attinente alle doglianze relative ai tempi di fissazione dei ricorsi nei calendari di udienza ed alla tempestività dei depositi delle pronunce, ha rimosso qualsiasi motivo di contrasto con gli Organi giurisdizionali.

Le doglianze dei contribuenti, che pure non sono mancate, sono state avviate "de plano" alle Presidenze delle Commissioni Tributarie, fornendo doverosa informazione al contribuente, accompagnando i dati con i chiarimenti ritenuti necessari.

- Sin dall'ingresso nella fase operativa e la regola è stata puntualmente osservata nell'anno 2003, si è rispettata la linea di confine fra le attività "di stimolo", di "raccomandazione" e di "accesso", disegnata dai commi 6,7,8 e 9 dell'art. 13 e l'esercizio di consulenza come talvolta richiesto dai contribuenti.

Questa chiara e trasparente delimitazione degli spazi, se ha evitato all'Ufficio di assumere determinazioni implicanti responsabilità professionale, ha altresì permesso di realizzare un efficace rapporto con le categorie e gli ordini professionali (Commercialisti, Avvocati, Ragionieri ecc..) e con gli stessi servizi di assistenza al contribuente che l'Amministrazione ha apprestato a livello locale.

Può essere rilevato al riguardo che i pur frequenti rapporti con quelli che possono essere considerati "centri di intermediazione" degli interessi dei contribuenti, non hanno posto problemi di sorta.

Rappresenta inoltre un utile risultato che una quota significativa delle istanze - comprese quelle che pervengono via fax in forma schematica - siano predisposte da studi professionali e che il colloquio sia reiterato dopo una prima risposta.

- 9) Le modalità operative del regolamento e le prassi sin qui adottate, pur preoccupate di realizzare un efficace colloquio con il contribuente attraverso la comunicazione di una o più risposte (sino ad ora su base essenzialmente cartacea), hanno evitato la formazione di un contraddittorio vero e proprio attraverso una sequenza procedimentale rigida.

Operando diversamente, non solo si sarebbe posto in essere un procedimento "para contenzioso", in aperta contraddizione con il dettato dei commi 6,7,8,9,10 e 11 dell'art. 13, ma quel che più conta, si sarebbe prefigurata una manifestazione di "volontà finale" suscettibile di autonoma impugnazione.

Rischio che si è ritenuto lontano dalla logica del sistema che, come più volte sottolineato, di tutto ha bisogno fuorchè di aumentare il contenzioso.

In estrema sintesi e senza necessità di affrontare le implicazioni di ordine sistematico, si può rimarcare che, pur rispettando il principio "audiatur et altera pars", si è evitata la formazione di una sequenza procedimentale con previsione di "replica" e si è evitata nella generalità dei casi, la reiterazione di chiarimenti successivi a quelli pervenuti dall'Amministrazione.

Tale interpretazione del regolamento (istanza, richiesta di informazione all'Amministrazione, comunicazione al contribuente) ha permesso un trasparente e funzionale colloquio con il contribuente in tempi fisiologici, compatibili con le caratteristiche di un organo di stimolo e di garanzia che non può, né deve, costituire un'alternativa al procedimento contenzioso davanti al Giudice tributario.

Il protocollo del secondo semestre 2003 (agosto-dicembre) registra i numeri che seguono secondo le tipologie indicate:

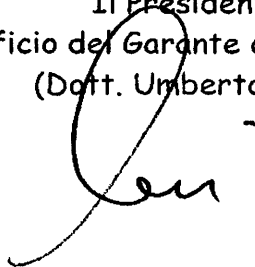
<i>Accertamenti</i>	17
<i>Autotutela</i>	34
<i>Cartelle esattoriali</i>	78
<i>ICI</i>	14
<i>Imposta di Bollo</i>	0
<i>Rimborsi II.DD.</i>	355
<i>Rimborsi IVA</i>	32
<i>Rimborsi vari</i>	99
<i>TARSU</i>	8
<i>Parere irregolare funz.to Uffici</i>	11
<i>Istanze varie, quesiti, informazioni, trasmissioni per competenza</i>	200

Registra per l'intero anno 2003, i seguenti numeri di protocollo secondo le tipologie indicate:

<i>Accertamenti</i>	81
<i>Autotutela</i>	88
<i>Cartelle esattoriali</i>	169
<i>ICI</i>	72
<i>Imposta di Bollo</i>	1
<i>Rimborsi II.DD.</i>	1054
<i>Rimborsi IVA</i>	99
<i>Rimborsi vari</i>	251
<i>TARSU</i>	9
<i>Parere irregolare funz.to Uffici</i>	46
<i>Istanze varie, quesiti, informazioni, trasmissioni per competenza</i>	427

La presente relazione è stata approvata dal Collegio del Garante con verbale in data 10 febbraio 2004 (All. 2).

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

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'U. Loi', written over the printed name of the President of the Office of the Taxpayer's Guarantor.

ALLEGATO 1

**REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELL'UFFICIO
DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE DELLA LOMBARDIA**

Visto l'art. 13 dello statuto del contribuente che istituisce il Garante presso ogni Direzione Regionale delle Entrate ed il decreto 2 marzo 2001 (prot. 837/U1/S) del Presidente della Commissione Tributaria Regionale della Lombardia con il quale viene istituito il Garante del Contribuente per la Regione Lombardia per il periodo 2001/2004, **considerata** la necessita' di regolamentare l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del Garante della Regione Lombardia

EMANA

il seguente regolamento nell'ambito del potere di autoregolamentazione dell'attività prevista dai commi 1 e 2 dell'art. 13 della Legge 212 del 27.7.2000.

Art. 1**Definizioni**

1. Ai fini del presente regolamento si intende:
 - a) per "presidente", il presidente dell'ufficio del Garante del contribuente;
 - b) per "componenti", i componenti dell'ufficio del Garante del contribuente;
 - c) per "ufficio", l'ufficio del Garante del contribuente.

Art. 2**Il Garante**

1. Il Garante del contribuente:
 - a) rivolge richieste di documenti o chiarimenti agli uffici competenti riguardo presunte disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione finanziaria;
 - b) rivolge raccomandazioni ai dirigenti degli uffici ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi;
 - c) accede agli uffici finanziari e controlla la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente, nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico;
 - d) richiama gli uffici al rispetto dei diritti di informazione e dei diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifica fiscale;
 - e) richiama gli uffici al rispetto dei termini previsti per il rimborso d'imposta.

Art. 3**Assunzione delle funzioni, dimissioni, sostituzioni**

1. Nella prima riunione del Garante il Presidente ed i Componenti dichiarano formalmente, sotto la propria responsabilità, di non versare in situazione di incompatibilità sopravvenuta;
2. I Componenti cessano dalla carica per dimissioni volontarie o per impossibilità di svolgere la propria attività a causa di un impedimento di natura permanente o comunque superiore a sei mesi;
3. Le dimissioni dei Componenti hanno effetto dalla data di comunicazione della loro accettazione da parte del Garante. Il Garante accerta anche l'impedimento permanente di cui al comma precedente;
4. Nei casi di cessazione dalla carica il Presidente ne informa immediatamente il Presidente della Commissione Tributaria Regionale, per la nomina del nuovo componente.

Art. 4**Riunioni del Garante**

1. Per la validità delle riunioni del Garante è necessaria la presenza del Presidente e dei due Componenti;
2. L'ordine del giorno è comunicato ai componenti anche telefonicamente entro il secondo giorno che precede la riunione. Durante la riunione l'ordine del giorno può essere integrato;
3. Ciascun Componente può motivatamente chiedere la convocazione del Garante e l'iscrizione di argomenti all'ordine del giorno;
4. Le osservazioni e la relativa documentazione sono formate anche mediante strumenti informatici e sono messe a disposizione del Presidente e dei Componenti;
5. In casi urgenti ed indifferibili che non consentono il rispetto dei tempi ordinari di convocazione, il Presidente può adottare i provvedimenti di competenza dell'organo che cessano di avere efficacia sin dal momento della loro adozione se non sono ratificati dal Garante nella prima riunione utile.

Art. 5**Deliberazioni del Garante**

1. Le deliberazioni sono prese a maggioranza dei votanti. Il voto è sempre palese, salvo il caso di deliberazioni relative al Presidente o ai Componenti;
2. Le deliberazioni sono sottoscritte dal Presidente.

Art. 6**Verbale delle riunioni**

1. L'ufficio di segreteria cura la redazione del verbale della riunione del Garante da cui dovranno risultare i nomi dei presenti, l'ordine del giorno ed eventuali integrazioni.

2. Il Presidente ed i Componenti possono far inserire dichiarazioni a verbale nel corso della riunione;
3. I verbali delle riunioni sono raccolti e conservati dallo stesso ufficio.

Art. 7

Organizzazione interna

1. Il Garante, con propria deliberazione, struttura l'organizzazione interna della propria segreteria con l'osservanza dei seguenti criteri:
 - a) determina le competenze sulla base dell'omogeneità e della organicità delle funzioni;
 - b) garantisce la speditezza dell'azione amministrativa evitando la frammentazione di procedure;
 - c) organizza le strutture secondo criteri di flessibilità per consentire sia lo svolgimento dei compiti permanenti sia il proseguimento di specifici obiettivi.

Milano, 07 GIU. 2001



A handwritten signature in black ink, appearing to be "Luigi" followed by a stylized surname.

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Giuseppe Perron".

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Luciano de Biagio".

ALLEGATO 2

OGGI 10.9.04 SI È RIUNITO L'UFFICIO
DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER
VALUTARE LE ISTANZE DI cui AU'ELENCO AUET-
GATO, ASSUMENDO LE DETERMINAZIONI INDI-
CATE NEI RELATIVI FASCICOLI, ED È STATA
APPROVATA ALTRESÌ LA RELAZIONE ANNUALE
PREVISTA DALL'ART. 94 C. 8 DELLA LEGGE
27.12.2002 N. 289, COMPRESIVA DELLA RELA-
ZIONE SEMESTRALE RELATIVA AL PERIODO:
AGOSTO/DICEMBRE 2003.

AU.11

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



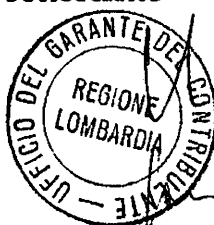
ALLEGATO 3

COSTITUZIONE DELL'UFFICIO

Il giorno 28 marzo 2001, ore 10 nella sede provvisoria dell'Ufficio del "Garante del Contribuente", sito in Milano Via della Moscova n° 2, sono presenti il Dott. Umberto Loi, l'Avv.to Luciano de Rienzo, ed il Dott. Giuseppe Perrone che, confermando l'accettazione alla nomina di cui al decreto del Presidente della Commissione Tributaria regionale per la Lombardia in data 02/03/2001, costituiscono a tutti gli effetti "l'Ufficio del Garante del Contribuente per la Lombardia"

Letto Confermato e sottoscritto

28 MAR. 2001



Umberto Loi
Giuseppe Perrone
Luciano de Rienzo

