

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. LII-bis
n. 21**

RELAZIONE

SULLO STATO DEI RAPPORTI TRA FISCO E
CONTRIBUENTI 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 Veneto**

—————
Comunicata alla Presidenza il 20 febbraio 2004
—————

RELAZIONE DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER IL VENETO A NORMA DELL'ART. 94, COMMA 8, DELLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2003

La norma in epigrafe prescrive al Garante del contribuente di fornire annualmente al Governo e al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale. Per ottemperare a tale dovere si comunicano, con la presente relazione, informazioni e rilievi tratti dalle esperienze del Garante per il Veneto nell'anno 2003 e negli anni precedenti.

Le ragioni più frequenti di giustificata insoddisfazione dei contribuenti nei confronti del fisco riguardano i rimborsi di imposta pregressi. Al Garante pervengono infatti in gran copia istanze di contribuenti che lamentano gravissimi ritardi nei rimborsi di imposte non dovute. E in effetti i casi di ritardi macroscopici, anche risalenti agli ultimi anni ottanta e ai primi anni novanta, di rimborsi cui i contribuenti hanno indubbiamente diritto perché riconosciuti dall'Amministrazione o dall'Autorità giudiziaria sono moltissimi, benché questo ufficio non sia riuscito a conoscerne, almeno con buona approssimazione, né il numero né l'importo complessivo né le relative specificazioni cronologiche.

Della maggior parte di questi ritardi non sono responsabili gli uffici, che negli ultimi tempi e particolarmente dopo l'istituzione dell'Agenzia delle entrate hanno definito la maggior parte delle pratiche di rimborso, benché ritardate da carenze nelle procedure informatiche e da troppo frequenti innovazioni normative nelle competenze e nei procedimenti. La ragione fondamentale che impedisce l'effettuazione sollecita dei rimborsi è data dalla mancanza di sufficienti stanziamenti in bilancio e perciò dei necessari accreditamenti agli uffici che dovrebbero provvedere ai pagamenti.

Questa situazione assolutamente inammissibile è stata insistentemente segnalata nelle relazioni semestrali del Garante al Ministero delle finanze, ma i miglioramenti che pur si constatano al riguardo sono estremamente lenti; sicché questo Garante suggerisce, nei congrui casi, ai contribuenti creditori di rivolgersi all'autorità giudiziaria, in deroga alla regola cui normalmente si attiene di non fornire consigli; ciò perché in mancanza di disponibilità di bilancio soltanto i commissari

nominati a norma dell'art. 70 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, possono provvedere impegnando eventualmente gli stanziamenti per spese obbligatorie e d'ordine.

Lo stato dei rapporti tra i contribuenti e l'amministrazione finanziaria non può dirsi del tutto soddisfacente, nonostante i miglioramenti che negli ultimi anni si sono verificati nel *modus operandi* degli uffici, per la resistenza di questi, in molti casi, ad accettare i principi e i criteri di condotta prescritti dallo Statuto del contribuente.

L'intervento del Garante è previsto dall'art. 13, comma 6, della legge istitutiva anzitutto al fine della tutela del contribuente nei confronti di comportamenti e non di atti dell'amministrazione finanziaria. La previsione, tuttavia, che egli attivi le procedure di autotutela implica che possa (e, se del caso, debba) ingerirsi nei rapporti giuridici d'imposta prendendo posizione in tema di interpretazione delle norme. Tali circostanze forniscono al Garante l'opportunità di dare suggerimenti di carattere generale contribuendo così ad arricchire gli strumenti di analisi e di giudizio dell'amministrazione.

Il Garante può contare, però, soltanto sulle sue capacità di persuasione nei confronti degli uffici, ai quali non può imporre non solo di tenere la condotta che ritiene doverosa ma neanche di motivare congruamente il rifiuto di aderire alle risoluzioni del Garante. Anche quando il diniego dell'annullamento in autotutela di un atto d'imposizione su richiesta del Garante può essere impugnato in via giurisdizionale, non è il Garante a poterlo fare perché anche ravvisando nella sua "piena autonomia" (art. 13, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212) una soggettività distinta da quella dell'amministrazione finanziaria non sarebbe in grado di promuovere un giudizio in cui le parti possono agire solo attraverso una rappresentanza tecnica. Ed è dubbio che possa fondare sulla sua "piena autonomia" il potere di rivolgersi al Consiglio di Stato in sede consultiva.

Così il Garante non ha poteri per incidere sull'attività amministrativa dopo avere ottenuto i chiarimenti e documenti richiesti a norma del comma 6 dell'art. 13 l. 212/2000 ed avere eventualmente segnalato alle autorità gerarchicamente superiori l'esito eventualmente infruttuoso del suo intervento, né per obbligarle ad instaurare il procedimento disciplinare a carico dei dipendenti il cui comportamento abbia prodotto effetti negativi per i contribuenti e per i loro rapporti con l'amministrazione. Non

ha poteri per costringere gli uffici ad effettuare tempestivamente i rimborsi d'imposta benché il comma 10 del predetto art. 13 gli prescriva di richiamare gli uffici a farlo. Non ha poteri per imporre le modalità degli accessi e verifiche fiscali a garanzia dei diritti del contribuente stabiliti nell'art. 12 dello Statuto, e se è richiesto il suo intervento a norma dell'art. 6 dello stesso articolo, richiamato dal comma 9 dell'art. 13, esso non può esplicitarsi che in raccomandazioni. Non ha, in generale, poteri per imporre all'amministrazione finanziaria il rispetto dello Statuto del contribuente.

Se garantire significa proteggere le posizioni giuridiche dei contribuenti provvedendo alla rimozione di atti illegittimi e lesivi il Garante non svolge tale funzione. E', piuttosto, un organo di controllo *sui generis* che può contribuire alla tutela delle buone ragioni dei contribuenti e soprattutto al buon andamento della amministrazione non tanto esercitando poteri amministrativi, di cui non dispone e forse è meglio che non disponga, per incidere sui rapporti d'imposta, quanto esercitando il potere, che deve essergli riconosciuto, di dare agli organi amministrativi suggerimenti e consigli da cui questi dovrebbero non prescindere.

Questa relazione, che per legge serve ad informare il Governo e il Parlamento "sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale", si è soffermata sulla funzione del Garante perché si ritiene che tali rapporti potrebbero essere migliorati rafforzando la sua funzione in via normativa (ma non necessariamente legislativa).

Approvato nella riunione del 16 febbraio 2004.

Il Presidente
(Emilio Rosini)



