

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**Doc. LII-bis
n. 11**

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
SARDEGNA**

—————
Comunicata alla Presidenza il 29 gennaio 2007
—————



Garante del contribuente
della Sardegna

Cagliari, 29 gennaio 2007

Prot. UGC/81/2007

All'On.le Senato della Repubblica
Palazzo Madama

Roma

All'On.le Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio

Roma

All'On.le Governo della Repubblica
Palazzo Chigi

Roma

Relazione annuale 2006 - art. 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.

1. Attività del Garante

1a - A proposito dei criteri adottati relativamente alla competenza del Garante, nell'alternativa tra il criterio personale (basato sul luogo di residenza o domicilio del contribuente) e quello territoriale (che fa riferimento alla localizzazione dell'Ufficio finanziario autore dell'atto), questo Garante ha adottato entrambi i criteri, considerando meritevoli di adesione le motivazioni sottese a entrambi, cioè quella di agevolare il contribuente che abbia cambiato residenza e difficilmente può contattare l'Ufficio del luogo della sua residenza precedente, nonché quella della più efficiente operatività collegata alla prossimità all'Ufficio che ha emanato l'atto. Naturalmente, l'attuazione del secondo criterio

rappresenta la regola, ma in qualche caso si è avuta occasione di seguire il primo criterio, peraltro con esito soddisfacente e senza incontrare obiezioni.

Per quanto riguarda poi i tributi locali, non sfugge a questo Garante che si ritiene, anche da fonte autorevole, che essi non rientrino nella competenza attribuita al Garante del contribuente, a causa di disposizioni contenute nel terzo e quarto comma dell'art.1 della legge 27 luglio 2000 n.212, le quali per gli enti territoriali prevedono termini entro cui essi devono adeguarsi ai principi dettati dalla legge medesima; tuttavia, non pare che da ciò possa trarsi la convinzione che lo Statuto del contribuente non sia immediatamente operativo anche per quanto riguarda i tributi locali. E ciò per molteplici considerazioni, tra loro convergenti.

Innanzitutto, non è ragionevole ritenere che il citato art.1, dopo aver affermato nel primo comma che le disposizioni dello statuto del contribuente assurgono al rango di principi generali dell'ordinamento tributario, nei commi successivi abbia stabilito che tali principi valgono solo per i tributi erariali, nel senso che, per i tributi locali, le disposizioni contrastanti con i principi medesimi sopravvivono in mancanza d'interventi correttivi ad opera degli enti impositori. Ma, anche se realmente il legislatore avesse, per i tributi locali, differito l'applicazione delle disposizioni contenute nello Statuto, si dovrebbe quantomeno circoscrivere un tale differimento entro i termini (di un anno o sei mesi dall'entrata in vigore dello Statuto avvenuta il 1° agosto 2000) che gli ultimi due commi dell'art.1 in questione indicano per l'adeguamento delle disposizioni sui tributi locali ai principi generali dello Statuto, perché altrimenti si sarebbero lasciati tali principi alla mercé degli enti impositori, tradendo lo scopo dello Statuto.

Inoltre, l'art.17 dello Statuto, nello stabilire che le disposizioni in esso contenute si applicano anche ai concessionari della riscossione, fa riferimento ai "tributi di qualunque

natura”, senza distinguere tra tributi erariali e altri tributi, e non pare sia logico affermare che il concessionario sia tenuto al rispetto di disposizioni che non vigono per l'ente impositore.

Né l'interpretazione qui sostenuta priva di significato le disposizioni degli ultimi commi dell'art.1 dello Statuto. Infatti, il successivo art.16 prevedeva per i tributi erariali un “coordinamento normativo”, stabilendo che entro 180 giorni il Governo doveva adeguare la legislazione tributaria vigente ai principi desumibili dallo Statuto e abrogare i regolamenti con questo incompatibili, senza con ciò differire l'entrata in vigore dello Statuto fino a che un tale adeguamento fosse avvenuto: altrettanto hanno fatto, per i tributi locali, gli ultimi due commi dell'art.1.

Del resto, nel territorio in cui si opera questo Garante, solo un Comune ha escluso la competenza del Garante in materia di tributi locali (peraltro dopo aver fornito le informazioni che questo Garante gli aveva richiesto).

Tuttavia, non sarebbe inutile un definitivo chiarimento ad opera del legislatore.

1b. - Come già è stato evidenziato nelle relazioni semestrali, le risposte degli uffici contattati da questo Garante in ordine ai casi segnalati dai contribuenti sono state nel complesso soddisfacenti, per quanto concerne la tempestività e la completezza dei chiarimenti forniti, i quali, in una percentuale superiore sia pure di poco al 50%, hanno confermato, in tutto o in parte, la fondatezza delle ragioni addotte dai contribuenti medesimi.

Tuttavia, più volte sono stati necessari uno o più solleciti e in non pochi casi le risposte sono giunte oltre il termine di trenta giorni di cui al sesto comma dell'art.13 della legge n° 212/2000; alcune volte poi esse hanno superato addirittura il novantesimo giorno. I ritardi nelle risposte si sono verificati soprattutto ad opera di uffici comunali, mentre i ritardi nelle risposte dagli Uffici dell'Agenzia delle entrate sono dipesi per lo più dalla

complessità delle questioni trattate. Ci sono stati casi in cui i concessionari della riscossione non hanno risposto affatto.

Questo Garante ha avuto modo anche di sottoporre due casi particolari all'attenzione della locale Direzione Regionale delle Entrate: uno riguardava complesse questioni in materia di IRPEF segnalate da alcuni dipendenti della Regione Autonoma della Sardegna, su cui il competente ufficio operativo delle Entrate non aveva espresso un'opinione capace di risolvere i contrasti sorti; l'altro concerneva il rifiuto di un ufficio, il quale aveva chiesto al contribuente il pagamento di una maggior imposta (IRPEF) sulla base di un'erronea annotazione commessa dal contribuente stesso nella compilazione della dichiarazione dei redditi, di esercitare il potere di autotutela, adducendo la non riconoscibilità dell'errore (art.36/bis del DPR n°600/1973), sebbene l'errore fosse stato nel frattempo dimostrato dall'interessato mediante documenti fiscali regolarmente tenuti, sicché lo sgravio richiesto pareva discendere dalla correttezza che deve caratterizzare il rapporto tra amministrazione finanziaria e il cittadino, anche per evitare un inutile incremento del contenzioso e dei relativi costi. Le due pratiche furono portate all'attenzione della Direzione Regionale con nota 21 aprile 2005 ribadita il 21 ottobre successivo (la prima) e con nota del 14 settembre 2006 ribadita il 7 novembre successivo (la seconda), ma a tali note non è stata data finora alcuna risposta.

Da alcune delle istanze presentate a questo garante è emersa la tendenza a notificare le cartelle oltre i termini di decadenza, così incrementando il contenzioso o traendo in inganno il contribuente ignaro delle leggi.

In materia di tributi comunali, alcuni contribuenti hanno evidenziato che certi Comuni, nella determinazione delle imposizioni relative alla gestione dei rifiuti domestici per le seconde case, non attribuiscono importanza al fatto che tali case restano inattive per la maggior parte dell'anno e quindi gravano in misura ridotta sulla detta gestione; il problema

potrebbe trovare soluzione se fosse possibile coordinare la normativa adottata dai Comuni in cui sono situate, rispettivamente, la prima e la seconda casa, in modo che il contribuente non sia sottoposto, di fatto, a una duplicazione dell'imposta per un servizio che, nel corso dell'anno, utilizza solo per una casa, cioè, alternativamente, per la prima o per la seconda.

Sono giunte anche numerose lamentele per richieste di pagamento della tassa di proprietà degli autoveicoli notificate a persone per annualità successive all'avvenuta vendita degli stessi autoveicoli, annotate tempestivamente nel P.R.A.

Tra i casi in cui, dopo l'intervento di questo Garante, gli Uffici finanziari hanno corretto il loro atto, così dando ragione al contribuente, è giusto segnalare quello in cui un Ufficio ha annullato un proprio atto sebbene un ricorso presentato al riguardo dal contribuente davanti alla Commissione Tributaria fosse stato dichiarato inammissibile, mentre in un altro caso, riguardante una verifica fiscale in uno studio notarile, l'Ufficio, che aveva iniziato la verifica fiscale con proprio personale, dopo aver replicato alle osservazioni del professionista, ha, prima, sospeso le operazioni e, poi, le ha definitamene chiuse senza contestare al contribuente alcun addebito avendo questo Garante evidenziato un possibile motivo di illegittimità delle predette operazioni, capace di riflettersi sull'atto impositivo basato sulle risultanze della verifica. In altri casi, invece, l'Amministrazione ha ritenuto di non dover correggere l'atto, come auspicato dal contribuente, per cui a questo è rimasta la sola possibilità (se in termine) di far valere le proprie ragioni davanti alle Commissioni Tributarie, anche perché non vi erano i presupposti per provocare l'intervento, in via sostitutiva, della Direzione regionale dell'Agenzia.

Per ovviare a simili situazioni, l'Organizzazione Nazionale dei Garanti del contribuente intende, secondo quanto ha comunicato il suo presidente, promuovere una riforma dell'art.13 dello Statuto per far sì che il Garante possa, sostituendosi all'Ufficio, revocare o annullare l'atto dell'Ufficio medesimo con un proprio provvedimento impugnabile davanti

alle Commissioni Tributarie, così accollando all'amministrazione l'onere di portare la questione in sede giurisdizionale e garantendo al contribuente, senza la necessità di chiederla alla competente Agenzia delle Entrate, la sospensione del pagamento richiestogli con l'atto contestato. Tale iniziativa, però, suscita seria perplessità.

Invero, l'attribuzione al Garante di un siffatto potere sostitutivo snaturerebbe la figura del Garante medesimo, che verrebbe a sovrapporsi alle Commissioni Tributarie nella funzione di consentire al contribuente di far valere coattivamente le proprie ragioni nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. Infatti, mentre è compito della giurisdizione, cui le (cosiddette) Commissioni Tributarie appartengono, risolvere le controversie insorte tra le parti di un rapporto giuridico, compreso quello tributario, il Garante ha il compito di assicurare al contribuente, che è la parte debole del rapporto tributario, pari poteri effettivi per la giusta soluzione della questione controversa attraverso un incontro non contenzioso tra le parti, nell'interesse di entrambe. Quando tale incontro risulta sterile per il persistere del contrasto, la soluzione di questo non può che essere rimessa, su ricorso della parte interessata, al giudice competente, che vi provvederà con le garanzie del contraddittorio, tipiche del procedimento giurisdizionale. Piuttosto, per consentire al Garante il tentativo di dirimere il contrasto prima e al di fuori dell'instaurazione del processo, è opportuno prevedere che l'intervento del Garante su istanza del contribuente comporti, sia pure con un limite massimo prestabilito, la sospensione del termine entro il quale il contribuente medesimo può ricorrere davanti alla Commissione Tributaria. Inoltre, anziché aumentare i poteri del Garante nei confronti dell'Amministrazione, sarebbe necessario rafforzare la portata dei principi contenuti nello Statuto del contribuente, attribuendo loro valore di legge costituzionale, così da consentire al giudice tributario di disapplicare le norme tributarie emanate in violazione dei principi stessi.

E' stato già sottolineato come il fatto che l'Amministrazione non fornisca indicazioni sui criteri adottati per i rimborsi dei crediti già convalidati determini, nel contribuente creditore, sfiducia verso l'Amministrazione; sarebbe utile, allorché il credito del contribuente è stato convalidato dall'Amministrazione, che questa metta il contribuente stesso in grado di prevedere con buona approssimazione l'epoca del rimborso, almeno comunicandogli l'anzianità dei crediti per i quali il rimborso è in corso di attuazione. Sarebbe anche opportuno che, per l'ordine con cui avviene l'erogazione dei rimborsi, si tenga conto, non della data di convalida del credito, ma dell'epoca in cui il credito è maturato; ciò al fine di evitare che un ritardo nella liquidazione di un rimborso comporti, nella sua erogazione, un ritardo rispetto a crediti sorti successivamente. Questo Garante si è interessato del caso di un credito abbastanza rilevante, vantato peraltro da un contribuente di 85 anni, sorto nel lontano 1992, ma riconosciuto solo di recente; inoltre diversi crediti, spesso per tassa autovetture, risalgono a più di dieci anni. Né a compensare la lunga attesa serve il fatto che, sulla somma oggetto del credito, vengono calcolati anche gli interessi, soprattutto quando l'età del creditore è assai avanzata, come nel caso citato.

In aggiunta agli interventi presso gli Uffici finanziari, più volte questo Garante ha indicato, su richiesta dei contribuenti, la via che essi dovevano seguire per ottenere informazioni di cui avevano bisogno. Pertanto, pur nella consapevolezza delle molteplici iniziative assunte dall'Amministrazione finanziaria nell'ambito dell'assistenza ai contribuenti, è doveroso evidenziare come tra costoro non vi sia una sufficiente conoscenza di tali iniziative, che quindi devono essere pubblicizzate più capillarmente - In particolare, pare assai utile, per la chiarezza e la completezza della sua esposizione, una maggior diffusione dell'«Annuario del contribuente», edito annualmente a cura dell'Agenzia delle Entrate.

Pare anche opportuno che, come peraltro hanno suggerito alcuni contribuenti, la voce

“Garante del contribuente” venga inserita negli elenchi telefonici, come già è avvenuto per le Commissioni Tributarie.

2. – Mezzi necessari per assicurare al Garante le funzioni di segreteria e tecniche

Nelle relazioni semestrali sono state evidenziate le esigenze di questo Garante per quanto concerne i locali, il personale di segreteria e le attrezzature. Qui è opportuno riportare alcune considerazioni contenute nella relazione del secondo semestre, che riguardano le esigenze dei Garanti in generale.

Se si considera lo spirito della legge istitutiva n.212/2000, desumibile dal complesso delle disposizioni plasticamente sintetizzate nel titolo “Statuto dei diritti del contribuente” e in particolare dal secondo comma dell’art.13 della stessa legge, che attribuisce al Garante “piena autonomia”, occorre approfondire la natura delle disposizioni contenute nel quinto comma del medesimo art.13, che attribuiscono alle Direzioni Regionali delle Entrate il compito di far funzionare gli uffici dei Garanti, le quali forse sono state dettate da esigenze di bilancio statale, cioè dalla volontà di introdurre il nuovo organismo a costo zero, ma certamente, in ogni caso, non possono essere intese nel senso che è data facoltà alle predette direzioni di condizionare le funzioni dei Garanti, la quale sarebbe incompatibile con la piena autonomia riconosciuta a costoro.

Ed allora non pare possa ragionevolmente essere messo in dubbio che il primo comma dell’art.13, il quale stabilisce che i Garanti sono istituiti presso le direzioni delle entrate regionali o delle province autonome, si riferisca alla collocazione geografica e alla competenza dei Garanti, non già al loro inserimento nella struttura delle predette direzioni. Più difficile è coordinare l’attuale formulazione del quinto comma dell’art.13 con le funzioni che il Garante deve poter svolgere in piena autonomia, per le quali è auspicabile che al Garante sia riconosciuta autonomia di bilancio, con personale di segreteria appositamente assegnato

mediante comando esterno rispetto all'organico di provenienza, il quale possa essere inquadrato sulla base e tenendo conto delle mansioni svolte nell'Ufficio del Garante, che non sono meramente esecutive, implicando la cura amministrativa dell'Ufficio stesso, con il compito anche di costituire un tramite tra il Garante e i contribuenti.

Infine, è stata evidenziata nelle precedenti relazioni, la necessità di un collegamento Internet. A tale riguardo, una richiesta volta a ottenere che il Garante fosse abilitato all'accesso alla rete, inoltrata senza obiezioni dalla locale Direzione regionale dell'Agenzia, non è stata accolta dalla Direzione Centrale per il motivo che il Garante non è compreso nell'organico del personale dell'Agenzia medesima. Non pare che tale constatazione, scontata, giustifichi il rifiuto della richiesta abilitazione, poiché il collegamento Internet rappresenta per il Garante un essenziale strumento di lavoro e di informazione, la cui importanza è stata evidenziata anche dallo stesso Dipartimento delle Politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze con una nota prot.171/2005/DPF/UCI, inviata il 25 gennaio 2005 dal suo Ufficio Comunicazione Istituzionale a tutti i Garanti. Né a detto rifiuto può porre rimedio il fatto che l'accesso a Internet sia stato poi autorizzato per la persona addetta alla segreteria del Garante, perché la password a costei rilasciata è, come tutte le password, personale e deve essere utilizzata esclusivamente dal titolare. Pertanto, occorre rivedere la questione e prevedere, a prescindere da quanto è stabilito per il personale dell'Agenzia, di cui ovviamente non fa parte il Garante, che questi abbia la possibilità di accedere alla rete Internet, in virtù delle disposizioni secondo le quali l'Amministrazione finanziaria deve assicurare al Garante i mezzi necessari per l'espletamento delle sue funzioni.

3. – Sintesi statistiche

A) Movimento delle pratiche

Pratiche residue al 1/1/06	N° 41
Pervenute nell'anno (58+64)	N° 122
Pratiche trattate in totale	N° 163
Definite nell'anno (53+55)	N° 108
Pratiche residue al 1/1/2007	N° 55

B) TIPOLOGIA DELLE PRATICHE

	RESIDUO PRATICHE INIZIO PERIODO	PERVENUTE NELL'ANNO	DEFINITE NELL'ANNO	IN CORSO FINE PERIODO 2006
1. Rimborsi II.DD.:IRPEF – ILOR – IVA	7	21	16	12
2.Rimborsi II.II.: Successione-INVIM-registro	3	2	3	1
3. Questioni relative a verifiche fiscali:				
a) Guardia di Finanza	-	1	-	1
b) Uffici Finanziari				
4. Questioni relative ad istanze di autotutela	-	2	-	2
5.Questioni relative a disfunzioni, irregolarità scorrettezze	-	2	1	1
6.Questioni relative a tributi diretti	8	17	14	11
7.Questioni relative a tributi indiretti	1	11	10	2
8.Questioni relative a sgravi tributi erariali	2	4	5	1
9.Questioni relative a tributi locali:				
a) ICI	7	7	12	2
b) TARSU	2	5	3	4
c) Depurazione fognature	2	-	-	2
d) sgravi	-	1	1	-
10. Questioni relative a bollo e tasse automobilistiche	5	17	14	8
11. Varie	4	32	29	7
12. Legge 241/90	-	-	-	-
Totale	41	122	108	55

C) Esito delle pratiche

Favorevoli	N° 42 (40%)
Parzialmente favorevoli	N° 11 (10,48%)
Contrarie	N°33 (31,43%)
Cause di non specifica competenza	N° 17 (16,19%)
Rinuncia del contribuente	N° 2 (1,9%)
Totale	N° 108 (100%)

La presente relazione è stata approvata nella seduta del 29 gennaio 2007

I Componenti

Col.ris. Giorgio Erriu

– Dr. Sergio Ferri

Il Presidente

Dr. Pietro Corda

