

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. LII-bis
n. 25

RELAZIONE

SULLO STATO DEI RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTE NEL CAMPO DELLA POLITICA FISCALE

(Anno 2007)

*(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
CAMPANIA**

—————
Comunicata alla Presidenza il 16 gennaio 2008
—————

UFFICIO DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE
DELLA CAMPANIA
NAPOLI

1) Premessa

La presente relazione dara' conto dell'attivita' svolta dal Garante del Contribuente della Campania nell'anno 2007 e conterra' alcune osservazioni di rilevante importanza.

2) Composizione dell'Ufficio del Garante della Campania – sede e personale di segreteria

Con decreti del Presidente della Commissione Tributaria Regionale della Campania n.16 del 25/2/05 e n.199 del 18/12/2006 venivano scelti e nominati i tre componenti del Garante del Contribuente della Campania per il quadriennio 2005 – 2008.

A seguito del prescritto giuramento e della immissione in possesso avvenuta il 21/3/2005, il Collegio era, pertanto, cosi' composto:

1) Dr. Francesco D'Alessandro – presidente aggiunto on. della Corte Suprema di Cassazione; gia' presidente della Commissione Tributaria Regionale della Campania

Presidente

2) Gen. Domenico Barbato - generale della Guardia di Finanza

Componente

3) Dr. Enrico Gambardella - dottore commercialista in pensione gia' giudice della C.T.R. di Napoli

Componente

3) Sede dell'Ufficio e personale di segreteria

Sufficiente e decorosamente arredata e' la sede dell'Ufficio ubicato nell'edificio della Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate e facilmente accessibile.

Il personale di segreteria, composto da due impiegate titolari, ha acquisito buona esperienza nel settore specifico dell'attivita' del Garante e svolge le proprie mansioni con diligenza e professionalita'.

Modalita' di funzionamento



Operativamente quest'Ufficio ha improntato la sua attivita' alla massima semplicita' e sin dall'inizio ha osservato il principio della collegialita' nella trattazione delle pratiche, sia pure istruttorie.

Le questioni sottoposte dai contribuenti sono state e sono sempre accuratamente trattate ed il contribuente stesso e' sempre informato delle risoluzioni e delibere finali.

Questo Garante ha piu' volte richiesto all'ufficio competente il riesame della pratica ed un maggiore approfondimento della stessa, specie per le istanze di autotutela, ed, in caso di risposta negativa per il contribuente, una chiara e precisa motivazione sul mancato accoglimento.

L'ufficio del Garante concede ampio spazio al colloquio diretto e telefonico con il contribuente a cui, pur non fornendo in modo assoluto consulenza, cerca di far capire, in modo semplice, le modalita' di procedere e cio' anche al fine di evitare inutile contenzioso.

Per casi non di sua competenza indirizza il cittadino verso gli organi predisposti alle sue necessita'.

Attivita' svolta

Nell'anno l'Ufficio ha trattato n.993 procedimenti instaurati anche a seguito di n.337 istanze ricorsi.

Le segnalazioni pervenute nel 2007 si aggiungono alle pratiche introitate negli anni precedenti ed ancora in corso.

Le nuove segnalazioni, suddivise per materie riguardano:

- a) rimborsi
- b) attivazione dell'autotutela
- c) verifiche fiscali
- d) tributi locali (ICI – TARSU – Contributi di bonifica – imposta pubblicita')
- e) disfunzioni, scorrettezze, prassi amministrative anomale degli Uffici
- f) declaratorie di incompetenza (contravvenzioni stradali; richieste di consulenza)
- g) esposti generici.

Le pratiche definite nell'anno ammontano a n. 386, riguardanti l'autotutela, materie tributarie erariali e non erariali, rimborsi di imposta; le residue trattazioni hanno avuto ad oggetto tributi locali, agevolazioni tributarie, cartelle di pagamento, sanatorie di irregolarita', etc.

OSSERVAZIONI E PROSPETTATIVA DI SOLUZIONI

- a) Le pratiche di rimborso continuano ad essere oggetto di lamentele da parte dei contribuenti, i quali, pur dopo la semplice convalida delle pratiche stesse, soprattutto per quelle manuali, si vedono costretti ad attendere la disponibilita' di fondi da parte dell'Ufficio Centrale Gestione Tributi, unico competente a provvedere ai pagamenti;
- b) In materia, poi, di attivazione delle procedura di autotutela, si ritiene necessario redigere la relazione al Ministro delle Finanze che qui di seguito si riporta:

“Relazione

al Ministro delle Finanze ex art.13 della legge n.212 del 2000 circa un aspetto critico della stessa in materia di autotutela, con proposta per una relativa soluzione.

L'art.68, comma 1, del D.P.R. 27 marzo 1992 n.287 stabilisce testualmente: "salvo che sia intervenuto giudicato, gli uffici dell'amministrazione finanziaria possono procedere all'annullamento, totale o parziale dei propri atti riconosciuti illegittimi o infondati, con provvedimento motivato comunicato al destinatario dell'atto."

E il D.M. 11 febbraio 1997 n.37 ribadisce che il potere di annullamento dell'atto spetta all'ufficio che lo ha emanato e, soltanto in caso di sua grave inerzia, alla Direzione Regionale.

In materia, l'art.13, comma 6, della legge 2000/212 citata attribuisce al Garante del contribuente soltanto il potere di attivazione della procedura di autotutela, cioè di mettere in azione tale procedura, con iniziative ovviamente motivate; senza null'altro aggiungere.

Nessun altro intervento nella procedura è stato pertanto attribuito al Garante;

sicché a quello concessogli può essere riconosciuto tutt'al più natura, portata e rango di parere non vincolante, espresso a sostegno della iniziativa posta in essere.

La procedura di autotutela deve perciò considerarsi esaurita con l'emissione da parte dell'ufficio competente di un motivato provvedimento di accoglimento o di rigetto della istanza di autotutela, proposta dal contribuente o introdotta dal Garante.

E ciò, anche nel caso in cui quella decisione, specialmente se di rigetto – che per legge, come si è visto, deve essere motivata – risulti affetta, perfino manifestamente, da vizi di difetto o mancanza di motivazione ovvero da erronea applicazione di regole di diritto.

Nessun rimedio o gravame è in questo caso previsto in favore del contribuente, soltanto abilitato a proporre istanza per l'annullamento dell'atto illegittimo o infondato, con motivata esposizione delle ragioni della richiesta, magari neppure prese in considerazione dall'ufficio.

Sarebbe perciò necessario ovviare alla condizione di disorientamento e di malcontento, derivante per i contribuenti, privi di ogni possibilità di critica o di contestazione di quel provvedimento di rigetto, considerato da loro ingiusto o non appagante.

L'inconveniente sarebbe agevolmente eliminato se il legislatore ritenesse di accordare al contribuente la possibilità di proporre ricorso al Garante avverso decisione di rigetto ritenuta viziata, conferendo al Garante il potere di valutarla, di rilevarne i vizi di illegittimità o di infondatezza dedotti e di considerarla momentaneamente inefficace, con immediato rinvio all'ufficio per nuovo esame e per nuova decisione, questa volta definitiva, alla luce delle considerazioni e dei rilievi svolti con la pronuncia di temporanea inefficacia adottata dal Garante.

Questa soluzione consentirebbe di attuare, nel rispetto delle esigenze dell'amministrazione e del contribuente, una piena ed efficace tutela di quest'ultimo, lasciando nel contempo all'ufficio una completa libertà di autodeterminazione in ordine alla sorte da riservare al proprio atto."

Sarebbe utile anche consentire l'impugnabilità delle decisioni definitive emesse dall'Ufficio a seguito del rinvio per nuovo esame effettuato dal Garante in sede giurisdizionale davanti alle Commissioni Tributarie.

SEGNALAZIONI E RILIEVI

- 1) Per la Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate di Napoli va evidenziata la necessità di dotare quest'Ufficio di una apposita biblioteca avente ad oggetto soprattutto i testi di normativa fiscale ed almeno una delle più quotate riviste tributarie.
- 2) Si rileva, da ultimo, che l'istituto del Garante del Contribuente manca della necessaria conoscenza non solo da parte dei contribuenti, ma anche da parte dei professionisti della materia tributaria. Per questo motivo l'ufficio si propone di partecipare eventualmente, in accordo con Università ed Organi professionali, a convegni informativi e formativi sulle opportunità che la legge istitutiva n.212/2000 offre a contribuenti e professionisti.
- 3) L'Ufficio del Garante si propone di recarsi presso tutti gli uffici dell'Agenzia delle Entrate della Regione, onde esercitare il potere di accesso agli uffici finanziari e di controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente, nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico.

Non sono state lamentate scorrettezze da parte del personale della G. di F. e degli Uffici Finanziari, nel mentre vi sono state lamentate sulla lungaggine di alcuni uffici nella trattazione delle pratiche. E' ancora abbastanza frequente il ritardo con cui gli Uffici finanziari rispondono agli interventi del Garante, nonostante i ripetuti solleciti, la qual cosa genera sfiducia nel Garante e nei rapporti tra l'Amministrazione Finanziaria ed i cittadini.

E' doveroso insistere sul problema dei rimborsi di imposta, motivo di grave pregiudizio per i rapporti di fiducia e di collaborazione.

Esistono ancora crediti per i quali il ritardo supera ogni ragionevolezza.

E' anche necessario che l'Ufficio del Garante possa avere accesso all'Anagrafe Tributaria; tale accesso consentirebbe un piu' sollecito svolgimento delle pratiche senza dovere, in molti casi, impegnare gli uffici stessi a fornire dati ed elementi con perdite di tempo e distrazione dal lavoro piu' proficuo.

CONCLUSIONI FINALI (a cura del Presidente e dei Componenti del Garante)

Si evidenzia che il Garante del Contribuente e' un organo collegiale, costituito da un presidente e due componenti, avente piena autonomia ed indipendenza funzionale.

Esso ha il compito di assicurare l'attuazione in modo sostanziale di tutti i principi contenuti nello Statuto con funzione di riequilibrio tra contribuente ed Amministrazione Finanziaria.

Così, il Garante rivolge richieste di documenti e chiarimenti agli uffici competenti sulla base di segnalazioni inviate per iscritto dal contribuente, che lamenti "disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o qualsiasi altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed Amministrazione Finanziaria.

Attiva la procedura di autotutela sugli atti amministrativi di accertamento e di riscossione notificati al contribuente ritenuti illegittimi, proponendo se e' il caso, la revoca o l'annullamento dell'atto stesso.

Infine, il Garante ha il potere di richiamare gli uffici al rispetto di quanto previsto dall'art.12 L.2000/212 circa i diritti e le garanzie spettanti al contribuente sottoposto a verifica fiscale.

In tal modo, in concreto, al Garante sono stati deferiti poteri meramente sollecitatori, insufficienti, perciò ad assicurare una tutela effettiva e concreta dei diritti al contribuente nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria e, comunque, nel campo tributario.

Orbene, il raggiungimento della finalità di una tutela completa richiede, de iure condendo, la previsione legislativa delle conseguenze determinate dai comportamenti dell'Amministrazione Finanziaria pregiudizievoli per il contribuente dall'esito negativo delle raccomandazioni rivolte ai dirigenti degli uffici del Garante.

Ben piu' rilevante e', poi, l'attribuzione al predetto pure di poteri decisionali giustificati, oltre che dalla sua competenza e professionalità, anche dalla sua posizione di imparzialità e di indipendenza.

Così, in caso di comportamento pregiudizievole per il contribuente da parte dell'Amministrazione occorrerebbe sancire l'obbligatorietà dell'avvio del procedimento disciplinare e non la semplice eventualità precisata dallo stesso.

L'istanza di autotutela, poi, da parte del contribuente dovrebbe produrre l'effetto di prolungare congruamente (ad es: di cento giorni) il termine per impugnare in sede giurisdizionale l'atto contestato, in modo da consentire l'esame dell'istanza da parte dell'amministrazione e di non costringere così il contribuente ad avvalersi dei rimedi giurisdizionali nel breve termine di giorni 60 all'uopo previsto.

E' auspicabile, inoltre, l'attribuzione al Garante in caso di istanza di autotutela presentata dal contribuente, della facolta' di sospensione dell'esecuzione dell'atto impositivo, attualmente invece conferito all'Ufficio Finanziario (sospensione amministrativa ex art.39 D.P.R. 602/73) ed alla Commissione Tributaria di primo grado (art.47 Lg. 1992/54), soltanto nel caso di ricorso gia' proposto al giudice tributario contro l'atto stesso, essendo insufficiente la mera dilazione del pagamento da parte dell'Ufficio ex art.19 DPR citato.

Ben piu' rilevante e', infine, stabilire normativamente l'impugnabilita' in sede giurisdizionale sempre davanti al giudice tributario del provvedimento di rigetto da parte dell'Amministrazione Finanziaria dell'istanza di autotutela presentata dal contribuente e atto emesso anche a seguito della richiesta di riesame avanzata dal Garante.

In proposito, si osserva che le sezioni unite della corte di Cassazione con sentenza 10/8/05 n.16776 si sono limitate a dichiarare in materia la giurisdizione del giudice tributario lasciando, pero', impregiudicata la questione dell'impugnabilita' o meno del provvedimento di rigetto dell'autotutela.

Inoltre, sarebbe opportuno conferire al Garante la facolta' di intervento presso i giudici tributari per segnalare il sollecito della trattazione di ricorsi relativi a procedimenti di riscossione avanzata determinata da iscrizioni ipotecarie, fermi amministrativi od, addirittura la fissazione di vendita giudiziaria di beni.

Da ultimo, si presenta addirittura indispensabile l'estensione della competenza del Garante alla materia dei tributi locali, tanto piu' necessaria per la rilevanza che hanno assunto alcuni di essi (I.C.I. - Imposta Comunale Immobili e T.A.R.S.U. (Tassa Rifiuti Solidi Urbani) e per il comportamento del tutto assenteistico degli enti locali, che il piu' delle volte non rispondono nemmeno alle segnalazioni dell'Ufficio del Garante privo di qualsiasi potere sia nei confronti dei rappresentanti legali dell'ente (Sindaci, Presidenti, etc.), sia nei riguardi dei dipendenti addetti agli uffici tributari locali.

Pertanto, la legittimita' dell'intervento del Garante nei confronti di tutti gli enti locali (Comuni, Province, Regioni, Consorzi di Bonifica etc) va conferita con legge con la previsione anche delle conseguenze in caso di omissioni ed inadempimenti.

I componenti

Il Presidente

