

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. LII-bis**  
**n. 4**

## RELAZIONE

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

(Anno 2003)

*(Articolo 13, comma 13-bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212)*

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

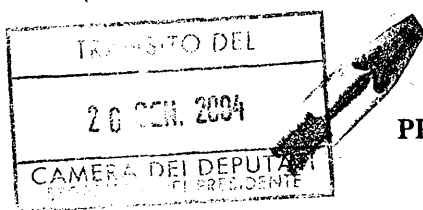
—————  
**Comunicata alla Presidenza il 21 gennaio 2004**  
—————



*Garante del Contribuente  
della Regione Lazio  
ROMA*

**PRESIDENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
SEN. MARCELLO PERA  
PALAZZO MADAMA**

**PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
ON. PIER FERDINANDO CASINI  
PALAZZO MONTECITORIO**



**PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
ON. SILVIO BERLUSCONI  
PALAZZO CHIGI**

PROT. N. 31 U/G DEL 21/01/2004



OGGETTO:

**1^ RELAZIONE ANNUALE  
AI SENSI DELL'ART.13, COMMA 13bis,  
DELLA LEGGE N.212 DEL 27/07/2000**

**RAPPORTI TRA AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA E CONTRIBUENTE.**

**A) ASPETTI POSITIVI:**

Si può dire che il rapporto tra Fisco e Contribuente, in questi ultimi tempi, è notevolmente migliorato. Dagli accessi che questo Garante compie presso gli Uffici Finanziari, ai sensi della Legge 212/2000 art.13 – 8° comma, è emerso che si sta attuando quel cambiamento culturale voluto dallo Statuto dei diritti del contribuente nel senso di un impegno nel creare un rapporto di fiducia tra fisco e contribuente, fornendo a questi ultimi assistenza ed informazione, improntata ad una sempre maggiore cortesia da parte dei funzionari addetti ai rapporti con il pubblico. In proposito, occorre anche segnalare in modo positivo che un buon trenta per cento delle risorse umane a disposizione dei singoli Uffici viene applicato all'Area Servizi ed assistenza al contribuente.

E' fuor di dubbio, perciò, che il modello dell' Ufficio Tecnico impostato su criteri di gestione manageriale ha avuto buoni risultati. Tali criteri hanno comportato un confronto alla pari tra Amministrazione e cittadino contribuente, con la conseguenza che, nell'ambito della logica del servizio e dell'assistenza, i funzionari vengono stimolati ad essere più preparati.

In tale nuovo clima che si è venuto a creare, va detto che si percepisce che il contribuente è rimasto favorevolmente impressionato dall'aspetto moderno e funzionale dei nuovi uffici e dal tono amichevole delle relazioni con i funzionari.

#### B) ASPETTI NEGATIVI:

##### - Sanatorie Fiscali -

Si segnala un certo malcontento per il ricorso a condoni fiscali o di altro tipo. Ciò per rispettare quella parte di contribuenti che, lavoratori dipendenti – privati e pubblici – o, autonomi, onorano puntualmente e senza inganni l'obbligo di solidarietà sociale sotteso al doveroso versamento delle imposte a favore dello Stato e degli altri Enti territoriali. Il tutto con la vaga promessa di controlli finalmente efficaci e capillari contro l'evasione e l'elusione fiscale dopo la chiusura dei vari condoni.

##### - Rimborsi -

E' questa una questione scottante. Questo Garante, al fine di valutare l'entità del fenomeno, ha richiesto dati e notizie particolareggiate sul numero dei rimborsi convalidati e non erogati, distinti per anno d'imposta. La richiesta è stata rivolta alla Direzione Regionale delle Entrate, nonché alla Direzione Centrale –Gestione Tributi.

La prima ha risposto comunicando di non essere in grado di fornire le notizie richieste, considerati i meccanismi della procedura dei rimborsi (All.1).

La seconda, la Direzione Centrale, ad oggi, non ha ancora dato risposta.

I rimborsi convalidati e non erogati, come facilmente intuibile, incrinano profondamente il rapporto di fiducia tra fisco e contribuente. Tale tema, perciò, va affrontato con determinazione da parte del Governo e del Parlamento perché si giunga alla più completa trasparenza, la sola che può consentire l'adozione di adeguati provvedimenti.

Va ricordata, tra l'altro, la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 03/07/2003 (Buffalo s.r.l. contro Italia), che ha dichiarato che il ritardo ultraquinquennale del rimborso dei crediti d'imposta, (pacificamente dovuto al contribuente da parte dello Stato – specie se di elevato importo), pone il contribuente in una situazione di totale incertezza che aggrava la sua perdita finanziaria. In questa e in altre sentenze, la Corte Europea di Strasburgo ha dichiarato che il

comportamento dello Stato nei confronti del contribuente aveva infranto il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui, segnatamente il diritto al rispetto dei beni garantito dall'art.1 del Protocollo n.1 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

Va, perciò, tenuto in forte conto che, per quanto riguarda il caso italiano, i principi espressi dalla Corte di Strasburgo sono forieri di applicazione ad una molteplicità di situazioni analoghe.

- Fermo amministrativo dei beni mobili iscritti nei pubblici registri -

Ciò che indigna il contribuente è il fatto che, mentre egli è sostanzialmente impossibilitato ad ottenere quanto dovuto dal Fisco debitore, a questi è stato accordato, oltre alle azioni espropriative uno strumento, quale il fermo amministrativo di beni mobili iscritti nei pubblici servizi, che viene percepito come un vero e proprio mezzo di estorsione.

In proposito, il Garante del Lazio condivide pienamente le argomentazioni già svolte dal Garante della Calabria nella sua prima relazione semestrale del 2003.

In particolare, lo strumento in parola si configura come una sanzione anomala con funzione coercitiva, introdotta nel sistema con decreto legislativo senza una corrispondente delega. Come è stato rilevato, inoltre, è una misura iniqua, perché colpisce soltanto gli intestatari di beni mobili iscritti e non tutti i contribuenti: perché colpisce anche per modestissimi importi e perché non risparmia i creditori del fisco e neanche coloro che abbiano proposto opposizione avverso la cartella di pagamento per motivi *ictu oculi* fondati.

## IRAP

E' ritenuta dai contribuenti un'imposta iniqua. Essa colpisce le c.d. attività produttive anche di modestissime entità. Si pensi, ad esempio, alle migliaia di giovani che, per poter conseguire comunque un reddito, non trovando una adeguata sistemazione lavorativa, hanno dovuto accendere la partita IVA.

Considerato che l'IRAP va a coprire in gran parte il costo del Servizio Sanitario Nazionale (gestito dalle Regioni), sarebbe meglio utilizzare la leva della compartecipazione al gettito IVA e ripristinare la "tassa sulla salute", prevedendo una franchigia pari al reddito di sopravvivenza per le persone fisiche. In tal modo si otterrebbe anche di far pagare quei soggetti, ad esempio, percettori di considerevoli redditi da fabbricati, che attualmente nulla versano per il costo sanitario in argomento, ad eccezione di una modestissima addizionale regionale sull'IRPEF, ora IRE.

## Il Contribuente e la Giustizia Tributaria.

Sono giunte segnalazioni di grosso malcontento in ordine ai ritardi smisurati nell'ottenere una decisione della Commissione Tributaria Centrale ed in ordine a decisioni delle Commissioni Tributarie provinciali e regionali che presentano insufficienti motivazioni se non addirittura contraddittorie tra motivazione dispositivo.

Tali segnalazioni inducono il Garante del Lazio a fare alcune considerazioni sul sistema "giustizia tributaria".

### - Commissione Tributaria Centrale

In un'intervista su "il Sole 24 Ore" del 12/08/2002, concessa dal Direttore della segreteria della C.T.C., veniva posto in rilievo che le pratiche giacenti erano 400.000 e che con la produzione annuale delle decisioni, intorno alle 12.000, sarebbero stati necessari dai 30 ai 40 anni per smaltire le pratiche giacenti.

A distanza di poco più di un anno, altra intervista sul "Il Sole 24 Ore", questa volta con il Presidente della Commissione, Dott. Giovanni Paleologo. In tale occasione, i ricorsi pendenti sono stati indicati in 330.000. Il simpatico giornalista intitola il suo pezzo come segue: "La Commissione che non c'è più inaugura la sede". Si legge nel testo: "Un destino buffo per un organismo che il legislatore aveva pensato, con una legge del '92, di affossare, sancendone la morte a partire dal 31 dicembre 1998. Una previsione azzardata, visto che all'epoca la Commissione aveva oltre 400.000 cause pendenti e ne definiva circa 10.000 l'anno. Senza contare i ricorsi delle Commissioni di secondo grado che la CTC ha continuato a ricevere fino al '97. Ci si è, dunque, dovuti arrendere all'evidenza e, prima che il '98 finisse, correggere la previsione: la Commissione Tributaria Centrale è "resuscitata" e ora è destinata a vivere finché non avrà smaltito tutto l'arretrato. Fascicoli che sono stipati in bell'ordine in un ex-cinema delle vicinanze. E lì rimarranno."

Nello stesso articolo si legge che almeno 100-150 mila di quei ricorsi sono ormai privi di interesse; che possono essere definiti con un'ordinanza di "cessata materia del contendere"; che, comunque, bisogna studiarli uno per uno; che i 167 giudici della CTC – scelti tra i magistrati della Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, dell'Avvocatura dello Stato, tra i professori universitari e gli alti funzionari statali – e i 99 impiegati lavorano sul contingente: le cause vengono esaminate una volta iscritte a ruolo. Sempre nello stesso articolo: "330.000 ricorsi ancora da decidere. E siccome nel 2002 sono state chiuse 18.000 cause (ma quest'anno, per via del trasloco, saranno sicuramente meno) c'è da presumere che la CTC camperà almeno altri 18 anni. Vissuti, quanto meno, con maggiore confort (All. 2).

Il Garante del Lazio segnala come questa situazione venga percepita dai contribuenti come uno “sconcio” e che si impongano dei rimedi. Un rimedio potrebbe essere quello di rinforzare le fila dei componenti della CTC, utilizzando giudici tributari regionali sottoutilizzati e far gestire l’operazione dall’attuale Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria.

- Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali.

Il D.Lgs. n.545/92 prevede il seguente organico: 5.550 componenti presso le Commissioni Tributarie provinciali; 2.934 componenti presso le Commissioni Tributarie regionali. Totale: 8.484.

Nella direttiva del Ministero dell’Economia e delle Finanze, concernente i compensi, inviata al Dipartimento per le Politiche Fiscali e al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, si legge quanto segue:

“Il graduale processo di riforma delle norme tributarie e dell’Amministrazione Finanziaria è stato accompagnato da un parallelo cambiamento del procedimento avanti le Commissioni Tributarie che ha visto, tra l’altro, la riduzione da tre a due dei gradi di merito, l’istituzione di una fase cautelare volta ad ottenere la sospensione nei casi più gravi dell’esecutività dell’atto impositivo, la possibilità di porre in esecuzione il giudicato anche nei confronti dell’Amministrazione Finanziaria.

Questi fattori, uniti ai provvedimenti diretti a prevenire e contenere il contenzioso, hanno comportato una minore litigiosità, ma, contestualmente, una maggiore complessità dei ricorsi che richiedono un notevole impegno sia in sede di esame che di stesura delle decisioni da parte dei Giudici tributari. Fenomeno, questo, destinato ad accentuarsi a seguito dell’entrata in vigore della legge 28 dicembre 2001 n.448, che ha attribuito alla giurisdizione tributaria la cognizione di tutte le controversie in materia, comprese quelle relative ai contributi doganali.

I Giudici Tributarie, pertanto, sono chiamati a dirimere controversie che comportano una alta qualificazione, preparazione e professionalità”.

Il Garante del Lazio, premesso che l’alta qualificazione, preparazione e professionalità possono essere ottenute solo con un costante aggiornamento che assorbe molto tempo, considerati i continui cambiamenti della materia tributaria, ritiene che l’attuale sistema non sia soddisfacente per i seguenti motivi:

a) i giudici di carriera (ordinari, amministrativi, contabili, militari) che fanno parte delle Commissioni Tributarie e che svolgono in linea di massima le funzioni di Presidente e di vice-Presidente di sezione non possono dedicare molto tempo alla funzione giurisdizionale tributaria, essendo oberati dalla mole e dall’arretrato dei processi loro assegnati nei rispettivi ambiti di provenienza;

b) gli altri giudici, c.d. “laici”, provengono da varie categorie: avvocati, dottori commercialisti, ragionieri, dipendenti civili dello Stato, Ufficiali della Guardia di Finanza in pensione, iscritti all’albo dei revisori contabili, degli ingegneri, degli architetti, dei geometri, dei periti edili, dei periti industriali, dei dottori agronomi, degli agrotecnici e dei periti agrari.

Tali soggetti, considerato anche il modesto trattamento economico, non sempre sono disponibili al “notevole impegno” sia in sede di esame che di stesura delle decisioni, conseguenti a ricorsi sempre più complessi.

### **Possibili rimedi**

Nominare giudici tributari a tempo pieno. I componenti dovrebbero essere scelti tra avvocati e dottori commercialisti che abbiano esercitato per almeno 5 anni per la nomina nella C.T.P. e per 10 anni per quella nella C.T.R., utilizzando le tabelle “E” ed “F” annesse al Dlgs. N.545/92.

Una volta nominati, questi dovrebbero essere destinati in Province diverse da quelle in cui hanno esercitato la loro professione. L’organico non dovrebbe superare il numero complessivo di 1.260 unità, di cui 840 destinati alla C.T.P. e 420 alla C.T.R.

Il costo per i giudici a tempo pieno, anche se comportante un limitato incremento rispetto all’attuale costo dei giudici a tempo parziale, verrebbe ampiamente coperto dalla riduzione della spesa concernente le strutture edilizie e le attrezzature varie.

Si pensi al semplice fatto che, mentre ora le sezioni previste sono 1.414 per cui occorrono almeno 1.414 stanze di segreteria, nella soluzione prospettata le stanze occorrenti sarebbero solamente 210!

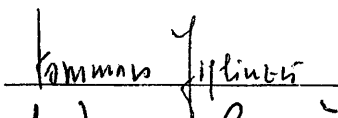
Le Presidenze delle Commissioni, 103 per le Provinciali e 21 per le Regionali, potrebbero essere affidate a Magistrati togati in pensione.

La gestione di tutta l’operazione potrebbe essere affidata all’attuale Consiglio di Presidenza della giustizia Tributaria, anche in correlazione al fatto che i giudici tributari attualmente impiegati a tempo parziale e che furono insediati il 1° aprile 1996 durano in carica nella stessa commissione non oltre nove anni. (art.11, 1° comma, D:Lgs. N545/92).

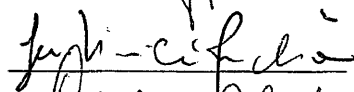
Né vanno sottaciuti altri vantaggi, quali quelli di conseguire dai giudici togati attualmente impiegati nella giustizia tributaria, con relativa perdita di ore di lavoro, una maggiore produttività negli ambiti di provenienza.

Nel concludere questa relazione, il Garante del Lazio, mentre ringrazia per l'attenzione che ad essa sarà prestata, si dichiara disponibile a collaborare nella stesura delle disposizioni legislative occorrenti per ovviare agli aspetti negativi del sistema fiscale sopra denunciati.

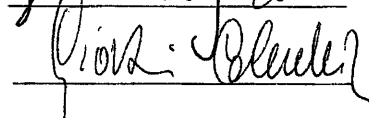
Dott. Tommaso FIGLIUZZI (Presidente)



Gen. Vinicio BISCAGLIA (Componente)



Avv. Giovanni COLECCHIA (Componente)



Roma, 21 GENNAIO 2004





*Agenzia delle Entrate*  
*Direzione Regionale del Lazio*

*Settore Gestione Tributi*  
*Ufficio Servizi al Contribuente*

ALLEGATO 1

Roma, 10.06.2003

Prot. GT/sc - n. 90976

Ill.mo Dott. Tommaso FIGLIUZZI  
GARANTE del CONTRIBUENTE  
della REGIONE LAZIO  
Galleria Margherita, 7  
Via Agostino Depretis  
00184 ROMA

Rif. Prot. 595 U/G del 02/10/03

**Oggetto:** Richiesta notizie relative a rimborsi convalidati e non erogati nella Regione Lazio.

Gentile Dottor Figliuzzi,

La situazione da Lei evidenziata in riferimento alle segnalazioni in materia di ritardi nell'erogazione dei rimborsi convalidati dagli Uffici dell'Agenzia delle Entrate è un fenomeno di livello nazionale.

La Direzione Regionale è a conoscenza soltanto del dato numerico globale delle lavorazioni (acquisizioni e convalide) che gli Uffici Locali effettuano nelle procedure centralizzate.

La procedura centralizzata in dotazione agli Uffici Locali per la lavorazione dei rimborsi delle imposte dirette alle persone fisiche è in uso dal 21 giugno del 2001. Inoltre, in tale procedura sono state riversate tutte le lavorazioni precedentemente effettuate nelle linee locali dei soppressi Centri di Servizio che avevano la specifica competenza prima dell'attivazione degli Uffici Locali.

La procedura consente la formazione di liste di rimborso che, una volta convalidate, sono inserite in ordinativi collettivi di pagamento nel momento in cui, a livello nazionale, si rendono disponibili i fondi stanziati.

L'inserimento dei rimborsi negli ordinativi collettivi che comporta l'effettiva erogazione del rimborso, costituisce la fase successiva ed interviene nel momento in cui la procedura viene finanziata con i fondi gestiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Politiche Fiscali, secondo le somme appositamente stanziata dalla Legge Finanziaria.

Tutto ciò premesso, purtroppo, al momento non sono a conoscenza dei dati da Lei richiesti, ma, restando a disposizione per ogni ulteriore chiarimento, Le garantisco il massimo impegno e la massima disponibilità per dare al Suo Ufficio ed ai contribuenti, che quotidianamente si rivolgono anche agli Uffici Locali ed a questa Direzione Regionale, tutte le informazioni di cui si ha conoscenza, come peraltro è avvenuto finora.

Cordiali saluti

IL DIRETTORE REGIONALE

Carlo Di Iorio

ALLEGATO 2

## Una sede

Che aggiunge: «Almeno 100-150mila di quei ricorsi sono ormai privi di interesse. Possono tranquillamente essere definiti con un'ordinanza di "cessata materia del contendere". Ma come si fa a sapere quali fascicoli sono in quelle condizioni? Bisognerebbe studiarli uno per uno».

E allora i 167 giudici della Cte — scelti tra i magistrati della Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, dell'Avvocatura dello Stato, tra i professori universitari e gli alti funzionari statali — e i 99 impiegati lavorano sul contingente. Le cause vengono esaminate una volta iscritte a ruolo. Magari per scoprire che non c'è più nulla da decidere.

Questo è, però, il compito della Cte. Almeno fino a che esisterà un ricorso presentato secondo il vecchio rito tributario, quando la Commissione rappresentava l'ultimo grado del contenzioso fiscale. Ora quella funzione è stata dirottata sulla Cassazione, che ha creato una sezione (la quinta) ad hoc.

Ma non basta cambiare giudice per risolvere il problema. Anche alla Suprema Corte non se la passano bene. L'arretato ha preso a correre. «Sarà anche più difficile contenerlo — spiega Paleologo — perché se noi siamo 167, lì sono solo qualche decina».

**ANTONELLO CHERCHI**

## La commissione che non c'è più inaugura la sede

**ROMA** e è destinata all'oblio, ma inaltera cambia sede. La Commissione tributaria centrale, che sei anni fa avrebbe dovuto chiudere i battenti, da ieri si è trasferita nei nuovi uffici di via Flavia, a un palazzo che prima era sede dell'Ufficio centrale di bilancio del ministero dell'Economia. Vi si è trasferita con tutto il peso del suo passato, che significa soprattutto 330mila ricorsi ancora da

decidere. E siccome nel '90, sono state chiuse 18mila cause (ma quest'anno, per via del tracollo, saranno sicuramente meno), c'è da presumere che la Cte "campora" almeno altri 18 anni. Vissuti, questo meno, con maggiori confort.

Un destino buffo per un organismo che il legislatore aveva pensato, con una legge del '92, di affossare, sancendo la morte a partire dal 31 dicembre '98. Una

previsione azzardata, visto che all'epoca la Commissione aveva oltre 400mila cause pendenti e ne definiva circa 100mila l'anno. Senza contare i ricorsi delle commissioni di secondo grado che la Cte ha continuato a ricevere fino al '97.

Ci si è, dunque, dovuti arrendere alla evidenza e, prima che il '98 finisse, correggere la previsione: la Commissione tributaria centrale è "resuscitata" e ora è destinata a vivere finché non avrà smaltito tutto l'ereditario. Fascicoli che sono superati le bell'ordine in un ex cattedra delle vicinanze. E lì rimarranno. Anche nella nuova sede. Infatti, non possono lavorar positivamente. «Noi ci siamo», afferma Giovanni Paleologo, presidente della Commissione.

**ANTONELLO CHERCHI**  
CONTINUA A PAG. 4

