

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. **LII-bis**
n. **24**

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 Toscana

Comunicata alla Presidenza il 14 gennaio 2008

PAGINA BIANCA

1. In ottemperanza a quanto disposto dall'art. 13, comma 13 bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212 questo Garante riferisce al Parlamento e al Governo dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale, riguardanti l'anno 2007, confermando in primo luogo quanto illustrato nella precedente Relazione, in ordine alle problematiche emerse e rimaste, allo stato, irrisolte ed in particolare quelle connesse alla indilazionabile necessità di urgenti modifiche statutarie legate alle funzioni e poteri del Garante, già ripetutamente rappresentate nelle proposte di legge n. C. 5313 e n. 5699 tuttora stagnanti in sede parlamentare.

E' appena il caso di ricordare che le non effettuate modifiche statutarie ed in particolare quelle relative alle funzioni ed ai poteri del Garante, attualmente rappresentati nelle proposte di legge n. C. 5313 e n. 5699 non possono che reiterare preoccupazione e incertezze non di meno considerando il pressante invito rivolto al Governo con apposita Risoluzione parlamentare.

In tematica generale la platea informata dei contribuenti non ignora che lo Statuto di cui il Garante fa parte, impronta il sistema tributario alla salvaguardia di principi essenziali come l'affidamento e la buona fede del contribuente (art. 1 e 10), principi la cui superiorità assiologica assume funzione di orientamento ermeneutico vincolante per l'interprete e anche per l'attività del legislatore, essendo derogabili solo espressamente e mai da leggi speciali.

2. Dati e notizie – Aspetti funzionali

Nel corso del 2007 sono pervenute n° 244 istanze riguardanti sia tributi statali che locali, consortili, camerali e di altre Istituzioni pubbliche e sono stati tenuti numerosi colloqui richiesti da contribuenti per chiarimenti ed informazioni di specie e segnalazioni conoscitive. Nella contestuale relazione semestrale 1.7.07/31.12.07 sono stati riportati i dati numerici riferiti alle singole istanze pervenute.

Per quanto attiene le note questioni relative alla competenza ex materia del Garante per i tributi regionali si conferma l'avviso di ritenere la propria competenza salvo per i tributi istituiti dalla Regione con propria legge. (Ved. Legge Regionale Toscana 18 febbraio 2005, n. 31 che ne ha attribuito le funzioni al Difensore Civico)

Sul versante degli atti degli Enti locali in quanto soggetti di potestà impositiva e per i quali sussiste la nostra competenza (salvo abbiano deciso l'istituzione di un proprio organo) non par dubbio, in linea con la prevalente dottrina, che nell'ipotesi negativa, i contribuenti potrebbero impugnare gli atti di accertamento e di riscossione dinanzi al Giudice tributario non avendo trovata attuazione la norma statutaria prevista dall'art. 1, 4° comma/212 che ha previsto l'adeguamento dei propri Statuti ai principi dettati dalla presente legge connotativi del complessivo sistema impositivo.

Per quanto attiene le istanze concernenti i rimborsi d'imposta permangono i problemi di fondo legati alla insufficienza dei mezzi messi a disposizione dall'Autorità centrale. In questa Regione si è registrato un nuovo indirizzo nei rapporti Regione-Agenzia delle Entrate in materia di rimborsi IRAP, Addizionale Regionale IRPEF, sulla base di una Convenzione già stipulata.

Se ne auspica, quindi l'avvio di concrete e maggiori semplificazioni in funzione del sistema fin qui adottato agevolandone le proceduralizzazioni le modalità e di strumenti di garanzia nel rapporto con i contribuenti.

Ciò premesso riteniamo positive le recenti informative, comparse anche sulla stampa, intese a velocizzare l'introduzione dei procedimenti attraverso riscontri telefonici (numeri verdi) e modulistiche apposite, la possibilità di casseti fiscali informative per aggiornamenti on line, con l'auspicio che ciò possa contribuire alla maggiore conoscenza degli atti ad essi destinati incidendo positivamente sul fenomeno tuttora oggetto di notevoli critiche in materia di rimborsi d'imposta non effettuati o di annosa vetustà.

3. *Ribadito l'obbligo di divulgazione e maggiore conoscibilità delle disposizioni legislative e amministrative, atti interni, circolari, ausiliati dalle introdotte tecnologie informatiche, così conferendo adeguata sicurezza ai diritti sotesi sia in funzione difensiva che collaborativi del contribuente allo scopo di evitare che la complessità e tecnicità della legislazione tributaria possa essere di ostacolo ad un'accessibile applicazione delle regole che i contribuenti hanno l'obbligo di osservare. Un valido contributo a ciò sarebbe anche un codice tributario e formulazione di linee guida del sistema fiscale, riservando alle singole leggi tributarie solo le determinazioni quantitative. E' necessario richiamare l'attenzione del legislatore ancora una volta sulla invalsa inosservanza esplicita o implicita del principio sancito dalla legge 212/2000 (art. 3, 1° c.) della irretroattività delle disposizioni tributarie nonché per le proroghe dei termini per l'esercizio della azione accertatrice con conseguente rischio di una soggezione infinita al potere impositivo alterando situazioni di fatto consacrate nel tempo, spesso in virtù di apposita previsione legislativa: "in deroga alla disposizione dell' art. 3, 3° comma, Legge 212/2000". Sono note le contestazioni e censure da parte della dottrina oltre che di Parlamentari che approvando un ordine del giorno accolto dal Governo, impegnavano quest'ultimo a non prevedere più norme fiscali retroattive quale passo garantistico verso il rispetto dello Statuto e così per quanto attiene l'adozione di norme interpretative che in materia tributaria può essere disposta "...soltanto in casi eccezionali e con leggi ordinarie, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica" (art. 1, 2° c.). Trattasi quindi di principi di stabilità aventi valore di clausole rafforzative della stessa efficacia della norma nel quadro di un normale modo di svilupparsi dei rapporti tra Fisco e contribuenti basato sul principio, anch'esso fondamentale dell'affidamento al contribuente reso esplicito dall'art. 10 della L. 212/2000. E' noto che, in tema, anche la Corte dei Conti ha ribadito che lo stato di necessità delle finanze pubbliche non è sufficiente per giustificare le deroghe allo Statuto del Contribuente, e ciò, diciamo noi, anche per non impoverire il rapporto collaborativi, ingenerando il convincimento di necessari maggiori recuperi di bilancio. Non trascurabile a nostro avviso, neppure sul piano psicologico, l'ipotesi che situazioni siffatte possano corroborare comportamenti evasivi o elusivi cioè fenomeni che il potere politico è invece tenuto a contrastare. Parimenti sterile appare la querelle secondo cui norme come quelle relative ad influenzare in concreto l'obbligazione tributaria sarebbero retroattive in quanto di natura procedurale con ciò trascurando che tali sono soltanto quelle che regolano il rito, i poteri di indagine dell'Ufficio (come le modalità di presentazione delle dichiarazioni o di documentazione di costi) e che non toccano l'obbligazione tributaria né il profilo sostanziale di singoli ambiti impositivi o sanzionatori. (Ved. per alcuni profili, passim, Sent. S.C. 21513/2006) cosicché la valenza probatoria trovi una naturale sterilizzazione a garanzia del contribuente.*

4. Riscossione dei tributi

Per la riscossione dei tributi affidata alla Equitalia Spa (ex Riscossione Spa) sono state introdotte in sequenze successive profonde innovazioni ed integrazioni legislative regolatrici. l'esercizio della attività di riscossione, venendo così ad attribuire agli Agenti poteri molto incisivi nella sfera giuridica dei contribuenti.

Ritiene questo Garante che ad un tale aumento di poteri a disposizione degli Agenti debbano corrispondere in capo agli stessi una profonda attenzione ed un severo scrupolo in ordine alla legittimità delle attività propedeutiche all'adozione sia dei fermi amministrativi che delle iscrizioni ipotecarie, in modo da assicurare al contribuente non solo la trasparenza dell'azione amministrativa ma anche le informazioni indispensabili per l'esercizio dei propri diritti, interpretando saggiamente le enunciate direttive da parte della stessa Equitalia S.p.a. (Ved. DSR/NC/207/012 n. 2007/4887 del 5 luglio 2007).

Ciò al fine di scongiurare il ricorso immediato a procedure aggressive per il recupero di crediti estremamente ridotti e di favorire un clima di maggiore civiltà e serenità nel rapporto con i contribuenti.

In ordine ai poteri attribuiti agli Agenti di riscossione dalla novella legislativa, spiccano le norme che disciplinano i poteri di accesso ai locali dell'impresa allo scopo di verificare attraverso le documentazioni, l'individuazione delle situazioni creditorie, per ammontari rilevanti, sui ruoli non pagati, e conseguenti azioni di recupero anche nei confronti di tali crediti. E così prima di effettuare rimborsi di tributi, ove il soggetto risulti titolare di un ruolo il potere dell'Agente di riscossione di invitare l'interessato alla compensazione della partita dare-avere, e nei confronti di soggetti terzi creditori, la facoltà di cui agli artt. 33/600 e 52/633 di accesso, ispezione e verifica con le medesime modalità assegnate all'A.F.

Nel caso della iscrizione ipotecaria, tenuto conto del carattere invasivo nel patrimonio del contribuente, sarebbe augurabile che la irrogazione di tale sanzione venisse preceduta da un visto dell'Autorità giudiziaria.

Va da sé che le introdotte novelle legislative ampiamente modificative del sistema di riscossione potranno formare oggetto di approfondito esame all'impatto della loro concreta applicazione, con l'auspicio che l'effettivo riscontro corrisponda ai positivi intenti che hanno mosso il legislatore quale impulso all'efficacia della riscossione e miglioramento dei rapporti con il contribuente con la nuova realtà rappresentata dalla Equitalia S.p.a.

Questo Garante ritiene inoltre che la norma di cui all'art. 13, 6° comma, L. 212/2000 non escluda l'intervento del Garante nelle procedure esecutive poste in essere dall'Agente della riscossione, attinenti la regolarità del titolo o prassi e comportamenti non conformi ai principi di regolarità e buona fede che debbono caratterizzare il rapporto tributario finché non sia esaurito.

5. Catasto ai Comuni / Decentramento/ Agenzia del Territorio

In vista delle definizioni dei compiti collegati all'annunciato decentramento catastale e conseguente auspicabile accresciuta efficienza del rapporto ricavi/costi dei servizi con i Comuni, le valutazioni obiettivamente recensite propongono necessari snellimenti alle attuali problematiche, inerenti l'attività dell'Agenzia del Territorio.

Il trasferimento della gestione delle funzioni catastali agli Enti Locali (Comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane) dovrebbe compendiarsi in intese fra Agenzia del Territorio ed i Comuni per l'attuazione di funzioni catastali aggregate di vari livelli e mentre le relative modalità di gestione dovrebbero rappresentare una soluzione positiva ove le risorse umane e strumentali da trasferire dall'Agenzia del Territorio ai Comuni interessati corrispondano alla effettiva sostenibilità per l'erogazione dei servizi previsti, nel quadro più generale del contributo che i Comuni sono chiamati a dare anche nel campo dell'accertamento dei tributi.

6. *L'innesto dello Statuto quale norma di carattere costituzionale potrebbe rappresentare un passo importante codificando alcuni principi base, così divenendo regole vincolanti della legislazione e canoni inderogabili per il contribuente, l'Amministrazione finanziaria ed i giudici.*

Quanto all'attesa riforma dell'art. 13/212 dovrebbe inoltre comportare a fianco alla qualificazione propria della figura Istituzionale che assume l'interposizione del Garante, quale Autorità di garanzia, la previsione di un'incisività delle funzioni esercitate e predeterminati poteri sanzionatori il cui esito oggi rimane affidato per lo più allo spirito di collaborazione dell'A.F. al di là del contesto ordinamentale secondo cui le decisioni e i provvedimenti emessi dal Garante debbono essere considerati alla stregua di semplici opinioni e meri solleciti a cui non corrisponde alcun obbligo giuridico per i destinatari dell'atto. (Ved. Sent TAR Basilicata n. 498/2000) potendo soltanto limitarsi a segnalare gli abusi denunciati agli uffici competenti. Va da sé che l'incisività delle funzioni debbano coniugarsi ad una piena autonomia e indipendenza dell'Istituzione, in coerenza al testo fondamentale, intesa quale estraneità a gerarchiche strutture organizzatorie.

A ciò si aggiunga che non avendo l'intervento del Garante, oggi sovradimensionato rispetto al servizio che può svolgere, alcuna incidenza sul decorso del termine per il gravame da parte del contribuente s'imporrebbe una soluzione sospensiva del termine decadenziale fino alla decisione dell'Ufficio in esito alle argomentazioni dedotte dal Garante, ad es. entro 90 gg analogamente a quanto previsto per l'ipotesi dell'accertamento con adesione, in sintonia funzionale del sistema e di un avanzato processo evolutivo dei rapporti Fisco / contribuente criticamente avvertito anche attraverso soluzioni parallele a quelle prima ricordate.

Un passo avanti significativo nel campo della politica fiscale potrebbe rappresentarsi uniformando le garanzie per la platea dei contribuenti, come proposto in qualificate sedi professionali, con l'affidamento della trasparenza delle normative tributarie ad una "Carta europea di diritti dei contribuenti" e conseguenti codici identificativi unici a fini tributari. Una nuova pagina, in altri termini, dei diritti del contribuente-utente.

La presente relazione è stata approvata e sottoscritta dal Collegio, come da verbale del 14 Gennaio 2007.

Garante del Contribuente per la Toscana

IL PRESIDENTE

Prof. Roberto Torrigiani

