

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**Doc. LII-bis
n. 35**

RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2006 e riepilogo anno 2006)

*(Articolo 13, comma 13-bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212, come modificato
dall'articolo 94, comma 8, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289)*

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

—————
Comunicata alla Presidenza l'11 febbraio 2008
—————

L'Aquila, 11 febbraio 2008



**Ufficio del Garante del Contribuente
della Regione Abruzzo
L'Aquila**

Relazione del secondo semestre 2006 - art. 13, comma 12 , della legge del 27 luglio 2000 n. 212.

La presente relazione semestrale sintetizza l'attività, alla quale vengono aggiunte alcune considerazioni di carattere generale sulle funzioni effettivamente svolte nel secondo semestre dell'anno 2006.

1- Attività svolta :

Nel corso del semestre l'ufficio ha ricevuto 115 segnalazioni, così suddivise secondo la provenienza delle quattro province della regione:

L'Aquila, n. 81, pari al 70,43% del totale;

Chieti, n.17, pari al 14,78% del totale;

Pescara, n.2, pari al 1,74% del totale;

Teramo, n.4, pari al 3,48% del totale;

Altre province, n.11, pari al 9,57% del totale.

Le nuove segnalazioni suddivise per materie riguardano:

Rimborso, n.11;

Verifiche fiscali, n. 1;

Tributi locali, n.86, di cui 84 riguardanti l'ICI;

Disfunzioni scorrettezza prassi amministrativa anomale, n. 1;

Registro n.2;

Cartelle esattoriali n.2;

Altro, n.12.

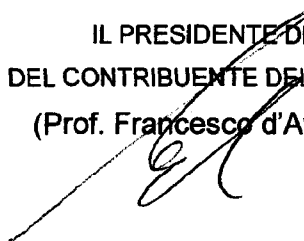
Nel semestre sono pervenute molte segnalazioni afferenti in particolare all'ICI sulle aree fabbricabili.

2- Considerazioni generali:

Si nota, in genere, una buona disposizione al colloquio da parte degli Uffici, tendenti a considerare nella giusta misura i rilievi del Garante.

Si è notato che la figura del Garante non è sufficientemente conosciuta presso la platea dei contribuenti e, quindi, sarà compito di questo Ufficio, assumere ogni iniziativa utile a questo fine.

IL PRESIDENTE DELL'UFFICIO
DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE DELL'ABRUZZO
(Prof. Francesco d'Ayala Valva)



L'Aquila, 11 febbraio 2008



**Ufficio del Garante del Contribuente
della Regione Abruzzo
L'Aquila**

Relazione annuale 2006 – art.13, comma 13 bis, della legge del 27 luglio 2000, n.212, come modificato dall'articolo 94, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n.289.

La presente relazione annuale sintetizza l'attività, alla quale vengono aggiunte alcune considerazioni di carattere generale sulle funzioni effettivamente svolte nell' anno 2006.

1- Attività svolta :

Nel corso dell'anno 2006, l'ufficio ha ricevuto 168 segnalazioni, così suddivise secondo la provenienza delle quattro province della regione:

L'Aquila, n. 96 pari al 57,14% del totale;

Chieti, n.29, pari al 17,26% del totale;

Pescara, n.4, pari al 2,38% del totale;

Teramo, n.24, pari al 14,29% del totale;

Altre province, n.15, pari al 8,93% del totale.

Va sottolineata l'anomala incidenza sul totale delle segnalazioni di quelle provenienti da una Provincia sviluppata come quella di Pescara.

Rispetto allo scorso anno si è verificato un notevole incremento delle segnalazioni pervenute, che sono aumentate di 2 volte e mezzo (nel 2005 erano state 70).

Le nuove segnalazioni suddivise per materie riguardano:

Rimborsi, n.16;

Verifiche fiscali, n.2;

Tributi locali, n.92, di cui 89 riguardanti l'ICI;

Disfunzioni scorrettezza prassi amministrativa anomale, n.1;

Registro n.7;

Cartelle esattoriali n.8;

Altro, n.42.

2- Considerazioni generali:

Come può osservarsi, nell'anno sono pervenute molte segnalazioni afferenti ai tributi locali, in particolare all'ICI sulle aree fabbricabili.

Le pratiche pervenute nell'anno, definite ed archiviate, sono in numero di 52, per 26 delle quali il Garante ha attivato l'autotutela. Delle pratiche definite, 34 hanno avuto esito positivo, 15 sono state rigettate e 3 archiviate per difetto di competenza.

Riguardo alle pratiche definite, il tempo medio di risposta degli Uffici ai chiarimenti richiesti dal Garante è stato di giorni 25, quindi entro i termini di cui all'art.13, comma 6 della Legge 212/2000. E però meritano una segnalazione i comportamenti contrari alla normativa di legge dei seguenti Uffici:

- L'Agenzia delle Entrate di Chieti, che, per la pratica n.3/2006, ha risposto dopo 154 giorni, per le pratiche n.33/2006 e 34/2006 ha risposto dopo 187 giorni e per le pratiche raggruppate nel n.59/2006, riguardanti sei contribuenti, ha risposto dopo 53 giorni;
- L'Agenzia delle Entrate di Giulianova che per le pratiche dal n.19/2006 al n.31/2006 ha risposto solo dopo 60 giorni;
- Il Comune di Martinsicuro che per la pratica n.17/2006, ad oggi, ancora non fornisce una risposta a lettera del 24.03.06;
- L'ACI di L'Aquila che per la pratica n.53/2006 ha fornito una risposta solo dopo 120 giorni;
- Il Comune di L'Aquila che per le 79 segnalazioni raggruppate nella pratica n.56/2006 ha dato solo una risposta interlocutoria (comunicazione di affidamento dell'incarico di fornire i chiarimenti richiesti ad uno studio legale esterno all'Amministrazione Comunale).

I ritardi segnalati pregiudicano, agli occhi dei contribuenti interessati, l'autorevolezza, l'utilità, e l'efficienza del Garante, dando così una ennesima immagine di inefficacia anche ad una legge posta a fondamento dei diritti legittimi dei cittadini contribuenti.

Le pratiche non sono tutte definite sia per le mancate risposte degli Uffici di riferimento o per i tardivi chiarimenti resi, sia perché alcune segnalazioni sono pervenute al Garante negli ultimi giorni dell'anno e sia perché, infine, diverse di esse riguardano tematiche complesse per le quali sono intercorse numerose corrispondenze tra gli Uffici.

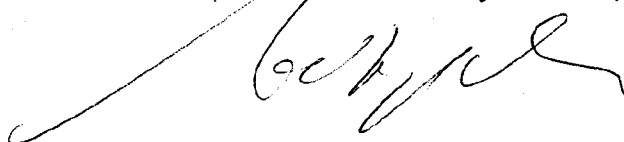
Oltre alle segnalazioni pervenute nell'anno, il Garante ha trattato e definito anche 14 pratiche provenienti dagli anni 2003, 2004 e 2005.

Questo Garante ha constatato che tra i professionisti della Regione non è ancora adeguatamente valutata l'utilità del ricorso al nuovo strumento offerto ai contribuenti dalla L.212/2000. Purtroppo parecchi di essi addirittura ignorano la stessa esistenza del Garante del Contribuente.

Per tali motivi è stato ritenuto opportuno promuovere una maggiore attenzione dei professionisti della Regione alle tematiche afferenti agli strumenti offerti dalla legge citata. La proposta di un seminario sull'argomento è stata raccolta, a Teramo, dall'Ordine dei dottori commercialisti, dalla Fondazione degli stessi, dall'Unione Giovani dottori commercialisti, dal Collegio dei ragionieri commercialisti ed economisti d'impresa, dall'Unione Giovani ragionieri commercialisti, dai Consulenti del lavoro, i quali, con l'accordo dell'Università degli Studi di Teramo, hanno fissato di tenere un Seminario per il 24 febbraio 2007.

Si allega una sintesi dei casi più rilevanti trattati durante l'anno 2006.

IL PRESIDENTE DELL'UFFICIO
DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE DELL'ABRUZZO
(Prof. Francesco d'Ayala Valva)



**Allegato alla relazione annuale 2006 del Garante del Contribuente della Regione Abruzzo
Specifiche tematiche trattate, degne di menzione**

I rimborsi arretrati, nella quasi totalità dei casi, sono stati presi in esame, “lavorati” e convalidati dagli uffici competenti, anche se solo in parte erogati a causa della cronica mancanza di fondi nei capitoli specifici di bilancio. In diverse, circostanze (per esempio per debiti erariali accertati con sentenza passata in giudicato) è stata sollecitata l’applicazione di procedure accelerate mediante l’emissione di pagamenti in conto sospeso, che, come è noto, non presuppone l’esistenza di fondi.

In vari casi, è stata richiesta e ottenuta la concessione di benefici fiscali in precedenza negati ai contribuenti, la eliminazione di sanzioni pecuniarie ingiustamente irrogate, la revoca di dinieghi di benefici tributari a favore di disabili.

Va anche doverosamente riconosciuta la crescente tendenza degli uffici tributari a prestare maggiore attenzione alle argomentate soluzioni proposte dal Garante e ad utilizzare con maggiore frequenza e sensibilità l’istituto dell’autotutela, che consente di rimuovere situazioni di palese illegittimità di atti impositivi, anche se divenuti definitivi per mancata impugnazione, e di ricondurre nell’ambito della legalità e della giustizia sostanziale alcune fattispecie gravemente compromesse in pregiudizio dei contribuenti, a causa di inadempimenti di natura formale.

Il Garante ha affermato la sua competenza in materia di tributi locali, competenza contestata da alcuni enti locali della Regione, e, in un caso, addirittura da una società privata incaricata del riordino dei dati ICI e TARSU di un Comune.

L’Ufficio ha ribadito che l’ICI, l’IRAP, le addizionali IRPEF, le tasse automobilistiche ed altri tributi, seppure devoluti alle Regioni o ad altri enti locali, sono tributi istituiti e disciplinati con leggi dello Stato. Di conseguenza, la funzione di tutela dei contribuenti e di controllo della legalità impositiva, che lo Statuto affida ai Garanti, non può non estendersi ai suddetti tributi ed agli uffici che li gestiscono, trattandosi di imposte che sono e restano statali e perciò stesso rientrano nelle attribuzioni del Garante del contribuente, istituito con una legge che contiene i principi fondamentali dell’ordinamento e norme di attuazione di precetti costituzionali, vincolanti per tutti i soggetti istituzionali che operano, a qualunque titolo, nel settore tributario.

Inoltre, il Garante ha richiamato il disposto dell’art. 17 della L. 212/2000 che reca: “*Le disposizioni della presente legge si applicano anche nei confronti dei soggetti che rivestono la qualifica di concessionari e di organi indiretti dell’amministrazione finanziaria, ivi compresi i soggetti che esercitano l’attività di accertamento, liquidazione e riscossione di tributi di qualunque natura*”, nonché i commi 1 e 4 dell’art. 1 della stessa legge che recano, rispettivamente: “*Le disposizioni della presente legge costituiscono principi generali dell’ordinamento tributario*” e “*Gli enti locali provvedono...ad adeguare i rispettivi statuti e gli atti normativi da essi emanati ai principi dettati dalla presente legge*”. Nei casi di contestazione, il Garante ha inviato le proprie risoluzioni anche al Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento politiche fiscali -, invitandolo ad esprimersi in merito.

Un caso esaminato ha riguardato un contribuente verso il quale, senza che il concessionario della riscossione esaminasse una precedente istanza di definizione agevolata e quindi prendesse su di essa una motivata decisione e, per di più, senza avvisare il contribuente stesso che il mancato pagamento della somma ritenuta dovuta avrebbe comportato una iscrizione ipotecaria sui beni di sua proprietà, ha proceduto all’iscrizione ipotecaria sui predetti beni. In questo caso, il Garante, riferendosi all’art. 7 della L. 212/2000, ha statuito che il Concessionario della riscossione, in applicazione del principio di collaborazione e buona fede, sancito dall’art. 10 dello Statuto, a cui devono essere improntati i

rapporti con il contribuente, era tenuto ad emettere un espresso atto di rigetto dell'istanza di definizione, debitamente motivato ai sensi dell'art. 3 della L. 241/1990, e, per l'effetto, che il contribuente doveva essere riammesso alla definizione agevolata e l'ipoteca subito cancellata.

Altra circostanza ha riguardato un Comune che, pur in presenza di una decisione della Commissione Tributaria Centrale divenuta definitiva che lo vedeva soccombente, era stato chiamato a pagare una sanzione riguardante l'obbligo di emissione delle bolle di accompagnamento. Nelle more dei vari gradi di giudizio era però stato promulgato un DPR che sopprimeva l'obbligo della bolla di accompagnamento e stabiliva che se la sanzione era già stata irrogata con provvedimento definitivo il debito residuo si estingueva. Stante questa normativa sopravvenuta, il Garante ha statuito che la sanzione a suo tempo giustamente irrogata non ha più efficacia, posto il *favor rei* espressamente riconosciuto dalla legge del 1997 e che l'Amministrazione è considerata obbligata all'esercizio dell'autotutela in annullamento del provvedimento sanzionatorio.

Diversa fattispecie è quella sottoposta al Garante da un tributarista riguardante un credito d'imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate di cui all'art. 8 della L. 388/2000. Un suo cliente aveva utilizzato solo in parte il credito d'imposta regolarmente inserito nel modello unico del 2002. Una norma sopravvenuta prevedeva la comunicazione di dati relativi agli investimenti a seguito di apposito provvedimento del direttore dall'Agenzia delle Entrate. Tale provvedimento, pubblicato sulla G.U. del 4 febbraio 2003, assegnava ai contribuenti il termine perentorio del successivo 28 febbraio per la trasmissione dei dati richiesti. Siccome tale termine è inferiore a quello minimo di 60 giorni disciplinato dall'art. 3, comma 2, dello Statuto del contribuente, il Garante ha rilevato la palese disfunzione e l'ha segnalata all'Amministrazione centrale sia per l'osservanza del termine previsto dallo Statuto, sia per i possibili rimedi, ivi compresa la rimessione in termini del contribuente, quale prevista dall'art. 9 e dall'art. 13, comma 11, della L. 212/2000.

Il Garante ha accolto favorevolmente la richiesta, previa sospensione del ruolo, di cancellazione di ipoteca su beni di proprietà del contribuente che il Concessionario della riscossione aveva eseguito senza previamente dare alcun corso all'esame formale della domanda di adesione del cambio di ruolo pregressi e senza alcun preavviso. In questo caso, il Garante, dopo aver rilevato l'esistenza di disfunzione, irregolarità, scorrettezza, prassi amministrativa anomala o irragionevole suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra il cittadino e l'Amministrazione finanziaria di cui all'art. 13, comma 6, dello Statuto, per il ritardo di oltre 11 mesi nella consegna del ruolo emesso dall'ex Centro operativo di Pescara al Consorzio Nazionale dei Concessionari, ha statuito in primo luogo – richiamando l'art. 7 - che le disposizioni dello Statuto del contribuente si applicano anche al Concessionario della riscossione e, poi, il diritto alla riammissione del contribuente alla definizione agevolata per non avere il Concessionario emesso alcun atto espresso di rigetto dell'istanza di definizione a suo tempo presentata dal contribuente.

In altra circostanza, il Garante ha ritenuto avere natura ed effetti di atto di accertamento (e non di semplice atto di riscossione) un avviso di recupero di un credito d'imposta emesso da una Agenzia delle Entrate in quanto ha ritenuto il diniego di un credito equivalente ad atto di accertamento di quell'imposta, impugnabile *ex sé* e non solo per vizi propri.

Un altro contribuente ha lamentato che una Agenzia delle Entrate non ha fornito alcun riscontro a due domande di rimborso di IRPEF, pagata ma non dovuta, ed ha posto la questione circa il dovere dell'Ufficio, per il principio generale di cui all'art. 2, comma 2, della L. 241/90, di emanare un provvedimento espresso di rigetto o di accoglimento, essendo iniziato un "procedimento ad istanza". Il contribuente rimarcava che il mancato rispetto dei termini costringe il contribuente ad attivare una dispendiosa azione contenziosa, mentre una compiuta e motivata risposta lo avrebbe posto in condizione, in caso di rigetto, di ben valutare se coltivare o abbandonare il contenzioso,

con benefici per tutte le parti in causa. Il Garante, dopo aver richiamato anche la circolare n. 49/S/Ucip del 13 febbraio 1995 del Segretariato generale del Ministero delle Finanze, nonché il D.M. 19 ottobre 1994, n. 678, che stabilisce il termine di 30 giorni per la conclusione, con provvedimento espresso, di un procedimento riguardante rimborsi ed agevolazioni fiscali, ha dato forza alle ragioni del contribuente richiamando i principi di collaborazione e buona fede - di cui all'art. 10 dello Statuto - che devono intercorrere tra Amministrazione finanziaria e contribuente, ed ha invitato la Direzione Regionale delle Entrate a sensibilizzare gli Uffici dipendenti sull'obbligo dell'emanazione, entro i termini indicati dal D.M. richiamato, i provvedimenti espressi in materia di rimborsi.

Un contribuente ha insistito per il riesame di un interpello, dopo che sia la Direzione Regionale delle Entrate che la Direzione Centrale Normativa e Contenzioso si erano già pronunciate. In tal caso il Garante ha deliberato che il riesame di un interpello non è previsto dall'art. 11 della L. 212/2000.

Al caso di una violazione formale in sede di dichiarazione, due diverse Agenzie delle Entrate hanno dato due soluzioni diverse. La fattispecie riguarda una errata indicazione delle operazioni al rigo VF11 (*Acquisti e importazioni senza pagamento d'imposta, con utilizzo del plafond*), anziché al successivo rigo VF12 (*Altri acquisti non imponibili*). Una prima Agenzia si è espressa a favore del contribuente, il quale aveva fatto rilevare che l'errore era facilmente riconoscibile dall'Ufficio non esercitando un professionista - tale è il contribuente - alcuna attività di importazione; l'altra, invece, ha ritenuto di escludere l'esimente prevista dall'art. 13, comma 6, dello Statuto a motivo che l'errore ha pregiudicato l'attività di controllo dell'Amministrazione. In quest'ultimo caso, il Garante, prendendo atto del rifiuto dell'Ufficio all'annullamento in autotutela, e tenuto conto dell'esistenza di casi analoghi nell'ambito dello stesso Ufficio locale delle Entrate, ha invitato il contribuente ad informare il Garante sull'esito dell'eventuale contenzioso instaurato in merito.

In un caso, L'Agenzia delle Entrate aveva emesso una cartella di pagamento per omessa registrazione di una domanda di risarcimento del danno rigettata dal Giudice di Pace, pretendendo di desumere il valore della causa non dalla sentenza, ma dall'atto introduttivo. Il Garante ha ritenuto la sentenza esente dall'obbligo di registrazione e dal pagamento della relativa imposta in quanto di valore inferiore ad € 1.032,91 (ex £ 2.000.000) in quanto il Giudice aveva rigettato la domanda e, quindi, la sentenza recava un valore di causa pari a zero. In questo caso, il Garante ha anche richiamato la circolare n. 34 del 30 marzo 2001, che, al quesito se il limite di valore di una causa debba determinarsi con riguardo al *petitum* ovvero al *decisum* della controversia instaurata, ha risposto che, ai fini dell'imposta di registro, debba aversi riguardo al *decisum* della controversia.

In un interessante caso riguardante una verifica fiscale eseguita dalla Guardia di Finanza con accesso a locali adibiti dal contribuente anche ad abitazione, pur rilevando conformità alla legge dell'operato della Guardia di Finanza, il Garante non altrettanto ha ritenuto di affermare riguardo alla fase prodromica della verifica, cioè della legittimità della richiesta di autorizzazione di accesso nei locali adibiti anche ad abitazione. Il Garante, rilevando che l'autorizzazione di accesso del Procuratore della Repubblica premetteva "*la presa visione degli elementi che il Comando ha addotto a suffragio dell'esistenza di gravi indizi di violazioni alla normativa tributaria*", ma che tali elementi consistevano, nella domanda di autorizzazione avanzata al Procuratore della Repubblica dalla Guardia di Finanza, nella mera dizione "*gravi indizi di violazione delle norme tributarie da elementi in possesso del Reparto*", senza l'indicazione di alcun fatto concreto da qualificare "*grave indizio*", ha giudicato che la richiesta di autorizzazione all'accesso non soddisfa il dettato dell'art. 52, comma 2, del DPR n. 633/72.

Infine, si segnala una ultima decisione in ordine a questione insorta a proposito di imposta sostitutiva sulle plusvalenze conseguenti alla rideterminazione del valore di acquisto di terreni edificabili e con destinazione agricola. L'Agenzia locale delle Entrate, con avviso di accertamento, aveva applicato sulla plusvalenza dichiarata l'aliquota media IRPEF per la tassazione separata, cioè l'aliquota afferente all'imposta sostituita, maggiore di quella sostitutiva. Il Garante, nella circostanza, ha dichiarato per prima cosa non soggetti ad accertamento i valori determinati attraverso una perizia giurata di stima conseguenti alla scelta eseguita dal contribuente in base all'art. 7 della L. n. 448/2001. La normativa, infatti, facoltizza il contribuente medesimo ad assumere, in luogo del costo o valore di acquisto, il valore a tale data determinato sulla base di una perizia di stima redatta da soggetti abilitati, e pone la sola condizione che il predetto valore sia sottoposto ad una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi pari al 4%. Il Garante, in questo caso, ha sottolineato che la caratteristica del tipo di imposta da applicare (personale o reale) è individuata direttamente dalla legge e non può essere mutata dall'Ufficio.

