**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LII-*bis***
n. **22**

# RELAZIONE
## SULLO STATO DEI RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTE NEL CAMPO DELLA POLITICA FISCALE
## (**Anno 2003**)

*(Articolo 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)*

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

*Trasmessa alla Presidenza il 26 febbraio 2004*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

UFFICIO GARANTE DEL CONTRIBUENTE

REGIONE UMBRIA

06124 PERUGIA - via Canali, 12

tel. 0755145991 fax 0755145994

e-mail dr.umbria.garante@agenziaentrate.it

**Perugia** 26 FEB. 2004

Prot. n. 71 /2004

**Al Presidente del Senato della Repubblica**
**Sen. Marcello Pera**
**Palazzo Madama**

**Al Presidente della Camera dei Deputati**
**On. Pierferdinando Casini**
**Palazzo Montecitorio**

**Al Presidente del Consiglio dei Ministri**
**On. Silvio Berlusconi**
**Palazzo Chigi**

Camera dei Deputati
ARRIVO 5 Marzo 2004
Prot: 2004/0000373/TN

OGGETTO: **1° Relazione annuale ex L. 212/2000, art.13, comma 13 bis. Anno 2003.**

I componenti dell'Ufficio del Garante del Contribuente per la Regione Umbria, nelle persone del Presidente, Dr.Nicolò Restivo, del, Dr.Emanuele Taddonio e del Gen. Paolo Pasini, si sono riuniti collegialmente nella propria sede presso il Palazzo degli Uffici Finanziari di Perugia per redigere la relazione annuale prevista dall'art. 13 –comma 13bis – della Legge 27 luglio 2000, n. 212, relativa all'attività svolta nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003, che è stata approvata all'unanimità.

PREMESSA

Quella che viene esposta è la 1° Relazione inviata al Parlamento sullo Stato dei rapporti tra Fisco e contribuenti nel campo della Politica fiscale. Essa è stata elaborata sulla scorta delle informazioni provenienti dai diversi ambienti esistenti sul territorio regionale e dei dati raccolti nel corso del periodo di attività.

Dal mese di luglio 2000 lo Statuto del Contribuente è legge dello Stato.

L'esigenza di un rapporto con l'Amministrazione Finanziaria improntato al principio del servizio - di un servizio cioè reso dal Fisco al cittadino contribuente in modo cortese e sempre disponibile a dare le informazioni richieste -, dello snellimento dell'iter burocratico e della trasparenza degli atti e dei procedimenti amministrativi, del "do ut des" piuttosto che del "solve et repete", ha avuto finalmente concreto riscontro sul piano della certezza delle regole.

La Relazione in questione è divisa in due parti: la prima parte fornisce elementi e principi generali relativi allo Statuto e al Garante del Contribuente.

La seconda parte è dedicata invece all'analisi più specifica dell'attività svolta nella propria Regione di competenza.

**Parte prima**

**Lo Statuto dei diritti del contribuente**

La suindicata legge n. 212/2000 ha statuito una serie di principi generali dell'Ordinamento tributario italiano. Tali principi, però, non hanno efficacia di norme di carattere costituzionale, ma questi, infatti, possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali.

Inoltre, sul piano internazionale, la legge in discorso ha consentito all'Italia di equipararsi ad altri Paesi dell'Unione Europea i quali, peraltro, erano già dotati di codici riguardanti le garanzie che i singoli ordinamenti prevedono a tutela dei contribuenti nei confronti delle azioni esercitate dall'apparato fiscale.

Per pura notizia, si aggiunge che anche nei Paesi extra Europei è vigente tale istituto giuridico posto a tutela dei cittadini contribuenti nei rapporti con l'Erario anche se la tutela varia a seconda che si tratti di Paesi a cultura mediterranea o anglosassone.

I principali aspetti dello Statuto che vanno costantemente tenuti presenti ed evidenziati sono:

-la previsione della chiarezza e della trasparenza delle disposizioni tributarie;

-il divieto di retroattività delle norme fiscali e di istituzione di nuovi tributi con decreto-legge;
-i limiti al ricorso alle norme interpretative;
-l'informativa al contribuente sugli atti e i provvedimenti di carattere fiscale;
-il divieto di proroga dei termini di prescrizione oltre il limite stabilito dal codice civile;
-l'abolizione delle sanzioni per le violazioni "formali" e la tutela della buona fede del contribuente;
-l'estensione del ricorso alla compensazione a decorrere dal 2002;
-l'estensione del diritto di interpello;
-l'aumento delle tutele per il contribuente in sede di verifica fiscale;
-l'istituzione del Garante.

**Entrata in vigore e provvedimenti attuativi**

Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° agosto 2000.
Tuttavia, per la operatività delle stesse, è stato emanato un primo provvedimento attuativo con il decreto legislativo 26 gennaio 2001, n. 32 (pubblicato sulla G.U. n. 53 del 5 marzo 2001) contenente alcune modifiche alle norme tributarie vigenti con l'intento di adeguarle ai principi delle Statuto.
Tali modifiche, brevemente, riguardano:
-la correzione dei c.d. "avvisi bonari";
-la motivazione degli atti di accertamento;
-l'atto di contestazione delle sanzioni;
-i contenuti del ruolo;
-la cartella (esattoriale) di pagamento.

Inoltre, con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 aprile 2001, n. 209, sono stati definiti rilevanti aspetti riguardanti "l'**interpello**" del contribuente all'Amministrazione finanziaria previsto dall'art. 11 della legge n. 212/2000.
Detto Decreto, infatti, disciplina sia la competenza degli Uffici (art.2) sia i requisiti di ammissibilità dell'istanza di interpello (art.3) e gli adempimenti cui sono tenuti gli Uffici (art.4) nonché l'efficacia della risposta all'istanza stessa (art.5).
A conclusione dell'argomento in esame non si può non manifestare uno dei suoi più gravi limiti: quello della quasi totale mancanza di sanzioni per le violazioni delle norme da esso stabilite. In effetti due sole sanzioni previste, consistenti nella nullità di taluni atti (art. 6, c. 5, e art.11, c.2) sono ben poca cosa in un apparato normativo che ha l'ambizioso proposito di

condizionare non solo l'attività della Pubblica Amministrazione ma anche quella del futuro legislatore.

**Garante del Contribuente**

Tra gli strumenti istituiti dalla normativa in esame, all'art. 13, è stato previsto l'istituto del Garante del Contribuente affinché la realtà cammini allo stesso passo delle affermazioni di principio.

Esso è un organo collegiale, ormai esistente in tutte le Regioni d'Italia, che si rifà – solo dal punto di vista operativo e non su quello strettamente giuridico – alle Authorities che in questi ultimi anni sono sorte per creare degli organi amministrativi super partes in grado di segnalare e di raccogliere osservazioni critiche da parte dei cittadini e di altri soggetti interessati circa abusi e disservizi nei settori di pubblico interesse.

La sua funzione, in estrema sintesi, è quella di rendere concreto, cioè realmente esercitabile, il diritto del contribuente a confrontarsi alla pari con l'Amministrazione Finanziaria.

Naturalmente, la sua azione non sostituisce la tutela giurisdizionale prevista per le controversie concernenti i tributi.

Questa, ovviamente, continua a far capo alla giurisdizione delle Commissioni Tributarie.

L'azione del Garante va, invece, considerata quale meccanismo che opera nelle situazioni dalle quali potrebbe trarre origine il contenzioso allo scopo di contenerne, tra l'altro, le dimensioni, prevenendolo.

In quest'ottica la sua funzione è senz'altro vantaggiosa sia per il cittadino contribuente che per l'Amministrazione Finanziaria.

Relativamente ai poteri attribuitigli, ha il compito di verificare, attraverso accessi agli uffici e all'esame della documentazione, le irregolarità, le scorrettezze e le disfunzioni dell'attività fiscale segnalate dai contribuenti.

In particolare il Garante:

-sollecita gli uffici ad esercitare il potere di autotutela per l'eventuale annullamento e la rettifica dei provvedimenti fiscali di accertamento e di riscossione;

-vigila sul corretto svolgimento delle verifiche fiscali e sull'osservanza dei termini previsti per i rimborsi d'imposta. Nei casi di particolare gravità e rilevanza è prevista la segnalazione ai Signori Direttori Regionali competenti per materia e territorio, nonché al Signor Comandante Regionale della Guardia di Finanza e all'Ufficio Centrale per l'informazione al Contribuente per un eventuale avvio del procedimento disciplinare;

-prospetta, inoltre, all'On. Sig. Ministro dell'Economia e delle Finanze i casi in cui devono essere esercitati i poteri di rimessione in termini previsti dall'art. 9 dello Statuto;
-verifica che sia assicurata la chiara e tempestiva conoscibilità di provvedimenti fiscali, dei modelli per gli adempimenti e delle relative istruzioni;
-accerta la qualità dei servizi di assistenza e informazione verificando, ad esempio, l'agibilità degli spazi aperti al pubblico;
-per intervenire sui vari problemi che possono sorgere, l'azione può essere avviata dal cittadino contribuente e dal Garante.
Essa, comunque, è sempre orientata a una duplice finalità: di tutela del contribuente e di proposta agli Organi competenti di miglioramenti sul piano normativo e su quello gestionale.

Dall'attività espletata nel corso del 2003 è emerso che, per quanto riguarda in particolare i **risultati** che ci si aspettava di ottenere dalla emanazione dello Statuto del contribuente, uno è stato sicuramente raggiunto ed è quello di una maggiore sintonia e di un effettivo miglioramento nei rapporti fisco-contribuente, come si può rilevare dalla situazione attualmente riscontrabile presso gli uffici.
La stessa cosa non si può dire relativamente alla effettiva applicazione dei principi esposti nello Statuto circa i principi riguardanti le modalità di redazione delle leggi tributarie ( vedi da ultimo la legge finanziaria 350/2003).
Va infine segnalato che spesso il suddetto rapporto di fiducia tra Fisco e contribuente è oggettivamente ostacolato da una eccessiva produzione legislativa, che talvolta mette in difficoltà anche i dipendenti più preparati dell'Agenzia nonché i consulenti.

**Parte Seconda**

Attività del Garante nell'anno 2003

I componenti di questo Ufficio del Garante, nell'esaminare ed analizzare l'anno in esame con la finalità di presentare un quadro il più preciso e realistico possibile della propria attività svolta, hanno evidenziato l'esistenza di un evento molto importante, meritevole della massima attenzione per le implicazioni in esso contenute riguardanti i rapporti fisco-contribuente e l'istituto del Garante.
Il riferimento va alla **Legge Finanziaria per l'anno 2003**, contenuta nell'ormai nota legge 27.12.2002, n. 289, e successive modificazioni, pubblicata nella G.U. n. 305 del 31.12.2002, ampiamente commentata da numerose circolari ministeriali.

Con la suindicata normativa sono state introdotte **numerose novità**, soprattutto in campo tributario; alcune di esse, stante la loro grande rilevanza, hanno impegnato maggiormente gli scriventi, su istanze di parte, e con frequenti contatti telefonici e incontri personali.

Gli argomenti principalmente trattati, in estrema sintesi, sono stati i seguenti:

-problematiche sull'introduzione del primo modulo della Riforma Fiscale contenente la riduzione dell'Irpef, Irpeg, Irap, la sospensione degli aumenti delle addizionali all'Irpef per Comuni e Regioni, le agevolazioni tributarie nel settore edilizio ed altre questioni da considerare meno rilevanti.

La detta Riforma, come è noto, mira essenzialmente ad una ulteriore semplificazione del sistema, che certamente produrrà un gettito di cassa non indifferente ed una diminuzione della pressione fiscale.

Chiarimenti e interpretazioni sulle diverse ipotesi di definizione agevolata dei rapporti con il Fisco, ovverosia sul concordato preventivo, sulla definizione automatica dei redditi di impresa e di lavoro autonomo per gli anni pregressi mediante autoliquidazione, sull'integrazione degli imponibili e sulla definizione automatica per gli anni pregressi (c.d. condono tombale), nonché sulla definizione delle liti fiscali potenziali e sulla chiusura di quelle pendenti, alla data del 29 settembre 2002, dinanzi alle Commissioni Tributarie, al Giudice ordinario di ogni grado del giudizio e alla Suprema Corte; infine, sulle sanatorie minori, quali la definizione delle imposte indirette, la regolarizzazione delle scritture contabili e di tutte le altre inadempienze di natura fiscale.

Attente considerazioni da parte di alcuni operatori economici nel settore dell'import-export interessanti il comparto doganale.

Le tematiche particolarmente rappresentate dagli interessati, peraltro con notevole competenza, hanno fatto riferimento – ovviamente - ai tributi amministrati dall'Agenzia delle Dogane inclusi negli artt. 12-15-16 e 21 della succitata legge n. 289/2002 e nella circolare 2/D del 24 gennaio 2002 riguardanti:

-definizioni dei carichi di ruolo pregressi;

-definizione degli avvisi di accertamento e dei pp.vv. di constatazione;

-chiusura delle liti fiscali pendenti;

-disposizioni in materia di accise (riduzione di aliquote, aliquota di accisa sul gas metano per combustione per uso industriale e per usi civili, ecc.).

Qualche interessamento è stato rivolto ai tributi locali, con particolare riferimento alla Tarsu, alla sua soppressione ed alla relativa sostituzione con il corrispettivo in base a tariffa, ed alla definizione agevolata dei medesimi. Anche la esclusione dalla definizione delle liti pendenti

delle controversie in materia di ICI ha formato oggetto di approfondimento tecnico da parte di parecchi contribuenti.

Nessun intervento è stato richiesto in materia di tributi amministrati dall'Agenzia del Territorio.

Poche, invece, le richieste di chiarimenti sull'art. 20 della suddetta legge "finanziaria" il quale ha riaperto i termini per l'emersione delle attività detenute all'estero (c.d. scudo fiscale) ex D.L. 25 settembre 2001, n. 350, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 409, D.L. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2002, n., 73, e D.L. 24.12.2002, n. 282, convertito dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27.

Si aggiunge, inoltre, che alcune richieste di informazioni si sono avute da parte di cittadini desiderosi di conoscere, sin d'ora, i criteri di applicazione del nuovo sistema tributario e le ripercussioni che quest'ultimo avrà sull'economia del Paese, tutto ciò a seguito dell'approvazione avvenuta nel mese di marzo u.s. della legge delega per la Riforma fiscale .

Sull'argomento evidentemente sono state date risposte di massima e rassicuranti, non trascurando di osservare che il Governo ha due anni di tempo dall'entrata in vigore della stessa per emanare i relativi decreti legislativi di attuazione.

Con la Finanziaria in argomento, oltre alle novità fiscali brevemente accennate, è stato finalmente dato inizio alla **modificazione, con l'art. 94, 7° ed 8° comma, dell'art. 13 della L. n. 212/2000** concernente specificatamente la figura del Garante. L'operazione di che trattasi, insieme ad altri importanti problemi, è stata sostenuta non solo da parte dello scrivente ma anche dagli Uffici delle altre Regioni, i quali, allo scopo di contribuire alla realizzazione di una legislazione, nel suo complesso, più chiara sulla figura del Garante, hanno effettuato - ciascuno per proprio conto - e nell'immancabile diversità di opinioni, studi e proposte degni della più alta considerazione, trasfusi successivamente in normali testi di riforma da sottoporre all'esame ed alla successiva approvazione del Parlamento. Per chi scrive, la proposta che si ritiene debba essere sostenuta è quella redatta dall'illustre collega Dr. Salvatore Nardino Presidente dell'Ufficio del Garante del Contribuente della Regione Marche, il cui testo, insieme con la Relazione illustrativa della stessa sono stati depositati presso la Giunta Esecutiva del Comitato di Coordinamento dei Garanti in data 21 giugno 2003.

In particolare: con l'art. 94, 7° comma, la durata dell'incarico da triennale diventa quadriennale e, inoltre, dovrà essere tenuta ben presente la professionalità, la produttività e l'attività in precedenza svolta; con il successivo 8° comma è fatto obbligo ai Garanti di presentare, oltre alla già prevista relazione semestrale, una relazione annuale per fornire al

Governo e al Parlamento "dati e notizie sullo stato dei rapporti tra Fisco e Contribuenti nel campo della Politica fiscale".

Passando alla trattazione di altri argomenti riflettenti in modo più diretto questo ufficio, si deve constatare ancora una volta il persistere della **scarsa conoscenza del Garante** non solo tra i cittadini ma anche presso tutte le Istituzioni statali, regionali, provinciali e comunali.
Le cause sono molteplici: nessun centro di informazione né a livello nazionale né a livello locale è mai intervenuto in materia.
Al riguardo, si pensa di intervenire con più insistenza sulle Istituzioni, in particolar modo sugli Enti locali, sulle Organizzazioni sindacali, sugli Ordini professionali, sulle testate giornalistiche e qualunque cittadino.

Nella parte iniziale dell'anno 2003 esisteva un altro problema che ostacolava la conoscenza del Garante: si fa riferimento alle difficoltà di carattere organizzativo all'interno dell'ufficio.
Dette difficoltà, grazie soprattutto ad immediati interventi specifici nonché alla cordiale e attenta collaborazione da parte del Direttore Regionale Dr. A. Tiezzi, sono state del tutto superate.
Infatti, la **Segreteria** ha visto aumentare, nel maggio del 2003, il suo organico di una unità.
L'attuale organico, costituito da un funzionario tributario dell'area C3 e dall'altra unità già presente, appartenente all'area B2, consente il regolare funzionamento dei servizi d'istituto assicurandone continuità ed efficacia.

**Le dotazioni informatiche**. Verso la fine del 1° semestre 2003 è stato finalmente concesso il collegamento con la rete Internet e con l'Anagrafe Tributaria, ad eccezione di alcune interrogazioni non rese disponibili per i noti motivi di privacy. E' stato attivato anche l'indirizzo di Posta elettronica.
Attraverso questi servizi è stato possibile dialogare con più immediatezza con tutti gli uffici considerati più utili dal Garante per una migliore e più solerte soluzione dei problemi posti dai contribuenti alla loro attenzione.
Circa il diritto alla privacy, invocato per giustificare la mancata attivazione di alcuni tipi di interrogazione all'Anagrafe Tributaria, si ritiene che tale problema sia senz'altro superabile alla luce delle competenze del Garante e dell'obbligo alla segretezza degli atti che il personale dell'ufficio deve comunque rispettare ai sensi della legge n. 675/1996.

Le **dotazioni d'Ufficio**. Grazie all'immediato intervento del predetto Direttore Regionale, l'ufficio è stato dotato di un buon arredamento, nuovo e assolutamente decoroso. Inoltre, è stata assegnata al Garante nella seconda metà dell'anno 2003 una fotocopiatrice che – nonostante non sia nuova – eliminerà ulteriori disagi.

Purtroppo è tuttora irrisolto il problema riguardante la fornitura di **materiale da consultazione**. Mancano, infatti, i quattro codici classici e quelli tributari, qualche testo di rilievo in materia giuridica, tributaria e ragionieristica, nonché alcuni testi pratici, preferibilmente della serie "Il Sole 24 Ore", e i CD Rom editi a cura del Massimario della Suprema Corte di Cassazione e il collegamento con il Centro Elettronico Documenti (C.E.D.) di questa ultima.
Infine, questo ufficio dovrebbe essere messo nella condizione di poter consultare giornalmente una o più riviste di carattere tributario in attesa di una banca dati dei rapporti tra Garanti e contribuenti e di una interconnessione telematica tra gli Uffici dei Garanti.

Sull'attività svolta dallo scrivente nell'anno 2003 , si osserva che sono state effettuate settimanalmente sedute collegiali per la trattazione dei casi particolari; sono state tenute altresì, tre volte la settimana, udienze per l'audizione di contribuenti che ne hanno fatto richiesta.

A seguito dei noti **eventi sismici degli anni 1984 e 1997** numerosi sono stati i contribuenti che hanno chiesto informazioni e chiarimenti sulla possibilità di recuperare le maggiori imposte pagate per le dichiarazioni degli anni 1984,1985 e 1986 in assenza di tempestiva impugnazione delle relative cartelle esattoriali inerenti la restituzione delle ritenute sospese per gli eventi sismici avvenuti in Umbria nel 1984 (c.d. busta pesante).
Tale problematica ebbe inizio allorché alcuni contribuenti, richiamando una copiosa legislazione emanata in materia di calamità naturali, proposero ricorso avverso le cartelle esattoriali con le quali si chiedeva la restituzione delle ritenute fiscali sospese durante il periodo 1985- 86 in quanto da tali cartelle non risultava la revisione - disposta dall'articolo 3 comma 2 bis del D.L. 30 dicembre 1985, n. 791 convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1986, n. 46, sopra citato - dell'imponibile per le annualità medesime effettuata da parte dell'ufficio II.DD. competente.
In effetti, gli uffici finanziari avevano così agito in base ad una risoluzione ministeriale (n.273 del 4 marzo 1987) la quale precisava che con il suddetto art.3 del D.L. 791/1985 "... l'intento del legislatore ... non è stato quello di accordare un beneficio aggiuntivo sotto forma di una

parziale detassazione o abbattimento della base imponibile ai fini Irpef e Ilor bensì di ricondurre la base imponibile stessa ad una corretta quantificazione".
Questa tesi fu accolta dalla Commissione Tributaria Centrale, ma non dalla Corte di Cassazione.
Nel frattempo si era verificato in Umbria e Marche un altro sisma nel settembre 1997 che indusse il Parlamento ad emanare altre disposizioni di legge, in particolare l'art. 13, comma 1, della L. 27 dicembre 1997, n. 449, che introdusse una norma simile alla precedente ed applicabile in via generale a tutti i soggetti destinatari di provvedimenti di favore dipendenti da calamità pubbliche, disponendo che "le somme dovute a titolo di tributi, il cui pagamento sia stato sospeso o differito da disposizioni normative adottate in conseguenza di calamità pubbliche, restano escluse dal concorso alla formazione della base imponibile ai fini delle imposte dirette".
Tale disposizione fu seguita poi dall'art. 11 della L. 28 febbraio 1999, n. 28, e da una norma d'interpretazione autentica contenuta nell'art. 28 della legge 13 maggio 1999, n. 133.

Finalmente solo nel 2002, con la Circolare n. 42 del 14 maggio, l'Agenzia delle Entrate, prendendo atto del parere favorevole all'abbandono del contenzioso esistente in materia, espresso dalla Avvocatura generale dello Stato, ritenne ormai consolidato l'orientamento della Corte di Cassazione contrario alle tesi in precedenza sostenute dall'Amministrazione finanziaria.
Da quanto sopra esposto si comprendono facilmente i motivi per cui i problemi, derivanti sul piano fiscale dal più volte citato evento sismico abbiano prodotto un notevole contenzioso a tutti i livelli e causato agli uffici e ai contribuenti un impegno oltremodo gravoso.

Proseguendo nell'impostazione già sperimentata in passato, **l'attività del Garante** nell'anno interessato ha continuato ad essere orientata ad un sempre migliore rapporto di correttezza e collaborazione con tutti ma principalmente con gli uffici competenti e con i contribuenti, fornendo a questi ultimi, ove richiesto, consigli e informazioni sulle modalità di presentazione delle istanze e sul loro contenuto. La trattazione delle stesse con i relativi risultati conclusivi sono stati sempre indirizzati alla massima possibile rapidità e alla necessaria chiarezza, concludendosi in ogni caso con la comunicazione dell'esito finale.
Come già posto in evidenza nelle relazioni semestrali presentate ex art.13,c.12, dello Statuto, viene comunque privilegiato, per agevolare la rapida soluzione delle questioni sollevate, il rapporto diretto o telefonico con i soggetti interessati e va rilevato, altresì, che - di norma - gli

uffici riscontrano nei trenta giorni previsti dalla legge le richieste del Garante, con qualche rara eccezione che tuttavia non ha portato a rilievi formali.
In alcuni casi particolari, si è ravvisata la necessità di prendere diretti contatti anche con la locale Direzione Regionale al fine di acquisire pareri sull'operato degli uffici o per indirizzare meglio il loro comportamento; in alcuni casi si è presentata la necessità di attivare le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi rilevanti sul piano tributario.

Si fa presente, infine, che sono stati eseguiti accessi informali presso gli uffici finanziari locali solo per verificare la buona funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente e l' agibilità degli spazi aperti al pubblico.

**A chiusura dell'attività svolta da questo Ufficio del Garante nell'anno 2003**, che certo numericamente è stata di dimensioni ridotte rispetto alle altre regioni più grandi ma comunque interessante per la tipologia delle istanze prodotte, si può tracciare un bilancio sostanzialmente positivo. Per quanto riguarda il numero delle istanze prodotte nell'anno, si osserva che esso, in linea di massima, è piuttosto esiguo.
Detta situazione negativa si è avuta particolarmente in prossimità ed in coincidenza con la possibilità offerta ai contribuenti di usufruire del condono previsto dalla predetta legge n.289/2002, con conseguente definizione dei rapporti già instaurati con l'Amministrazione Finanziaria.
Quindi si è portati a ritenere che a seguito del condono siano state eliminate a monte pratiche che nel tempo certamente avrebbero creato agli uffici contestazioni e una mole di lavoro necessariamente elevata.

A tale riguardo, si precisa che il Garante, come da regolamento interno, evita di intervenire in caso di ricorsi pendenti, o di pendenza del termine per presentarli, presso le Commissioni Tributarie (salvo che non ritenga esistente un manifesto errore di fatto o di diritto che consigli l'esercizio dell'autotutela) o quando ritiene che non risulti dimostrata la fondatezza di un diritto o interesse meritevole di tutela.
Le risposte ai contribuenti sono state fornite, al termine dell'istruttoria, con pareri motivati sia in caso positivo che negativo.

Per quanto riguarda i **rapporti con gli altri uffici fiscali della Regione**, essi sono stati improntati alla massima collaborazione e correttezza, e i dati richiesti sono stati forniti – salvo rare eccezioni – nei tempi previsti dalle relative disposizioni normative.

In particolare quelli con la Direzione Regionale dell'Umbria dell'Agenzia delle Entrate continuano ad essere ottimi, come anche quelli con la Guardia di Finanza, ai cui Comandi tutti non sono stati formulati rilievi di alcun genere nei confronti dei propri dipendenti.

Circa la specifica attività svolta del Garante nell'anno 2003, le istanze per ottenere i rimborsi di tributi spettanti rappresentano la maggioranza rispetto al totale delle stesse (50%), seguìte da quelle tendenti ad ottenere l'applicazione del principio di autotutela, da quelle relative a segnalazione di irregolarità nell'espletamento delle verifiche fiscali o nel funzionamento degli uffici, quelle riferite a imposte dirette e indirette, fermi amministrativi, tributi locali, catasto e varie.

Per quanto concerne il **carico complessivo delle pratiche nell'anno 2003**, si rileva che sono stati formati 312 fascicoli, di cui molti riguardanti il settore "Affari Generali" (ordini di servizio, corrispondenza con vari uffici dell'Agenzia delle Entrate, con la locale Filiale del Demanio e con gli altri Uffici del Garante), e n. 48 concernenti richieste d'intervento.

Le nuove istanze hanno riguardato i seguenti argomenti:
n.24 per la mancata erogazione dei rimborsi;
n.8 per la richiesta di applicazione dell'autotutela;
n.3 per le segnalazioni di irregolarità per verifiche fiscali;
n.3 per IRPEF e Registro;
n.2 per fermo amministrativo;
n.2 per tributi locali;
n. 1 per segnalazione di disfunzioni, irregolarità, scorrettezze e prassi anomale;
n. 1 per atti del catasto;
n. 4 per argomenti vari (condono, canone Rai, ecc.).

Per quanto riguarda le **delibere** adottate da questo Ufficio del Garante per pratiche relative all'anno 2003 e per il 2002, esse hanno avuto esiti diversi:

-n. 1 delibera è stata emessa per <u>inammissibilità.</u>
La delibera riguardava il caso di una contribuente che chiedeva l'intervento del Garante per evitare il passaggio in giudicato di una sentenza della Commissione Tributaria Regionale, confermativa di una della Commissione Tributaria Provinciale, in quanto - secondo l'istante -

entrambe inficiate da errori di merito. Risultando circoscritta l'azione del Garante all'ambito amministrativo, è stata dichiarata l'inammissibilità dell'istanza stessa. Va detto, peraltro, che di fatto i contribuenti contattano spesso, di persona o per telefono, l'ufficio del Garante prima di presentare le loro richieste e/o istanze. Pertanto, nel caso in cui si venga a conoscenza di situazioni, quali la pendenza del giudizio o dei termini per l'impugnazione davanti alle Commissioni Tributarie, e nel caso di istanze che si rivelano essere solo richieste di pareri preventivi (praticamente di una consulenza tributaria sul caso personale), una volta informati sulla inammissibilità della loro eventuale istanza e messi al corrente delle altre opportunità esistenti per far valere i propri diritti presso altri uffici, gli interessati non la presentano affatto.

-n. 1 delibera è stata emessa per archiviazione a seguito di intervenuto condono, il che ha comportato automaticamente l'interruzione dell'istruttoria già attivata ed ha fatto ritenere chiusa la questione sollevata nell'istanza di parte .

-n. 1 delibera è stata emessa per non luogo a deliberare e con essa si prendeva atto della mancanza dei presupposti di legge e di elementi rientranti nell'ambito della propria competenza. Si trattava infatti di un'istanza prodotta per ottenere il rimborso delle ritenute Irpef effettuate su acconti di indennità di fine rapporto e sulla liquidazione definitiva della stessa. Mentre per gli acconti era stato possibile effettuare il rimborso a seguito di riliquidazione ex artt. 2 e 4 della L.482/1985, in esecuzione di decisione della Commissione Centrale che confermava una decisione della Commissione Tributaria Regionale, nel caso della liquidazione definitiva ciò non era stato possibile perché il relativo ricorso era stato dichiarato inammissibile dalla Commissione Tributaria Regionale, né risultavano presentati successivamente ricorsi in Centrale e in Cassazione, con conseguente preclusione di giudicato.

-n. 15 delibere sono state emesse per rigetto.

Le segnalazioni prodotte dai contribuenti su presunte scorrettezze o comportamenti non conformi alle disposizioni di legge da parte degli uffici sono risultate errate: esse, invece, hanno messo in evidenza la sostanziale correttezza dell'operato degli Uffici finanziari, della Guardia di Finanza o della Concessionaria per la Riscossione Tributi. In particolare, alcune di esse hanno riguardato comportamenti tenuti durante le verifiche dalla

Guardia di Finanza. In questi casi sono state fornite ai contribuenti tutte le informazioni, scaturite dall'istruttoria espletata con gli uffici e con gli altri organi competenti.

-n. 17 delibere sono state emesse per accoglimento.
Sul punto però va subito precisato che la maggior parte di esse riguardano rimborsi spettanti e non ancora erogati per Irpef-Irpeg e Iva.

Si comunica infine che l'attività del Garante nell'anno 2003 ha riguardato anche n. 3 pareri espressi relativamente al mancato funzionamento degli uffici (appartenenti tutti alla Agenzia del Territorio), ai sensi dell'art.1 del DL 498/61, convertito con Legge 770/61, come modificato dall'art. 10 del Dlgs. 32/2001.

## PROPOSTE E CONCLUSIONI

### PROBLEMI CON IL FISCO

Diversi problemi sono sorti con il Fisco durante il breve periodo in cui i Garanti hanno svolto le loro funzioni.

**1-Rimborsi**

Innumerevoli segnalazioni, circa il 50% del totale, si riferiscono al ritardo con cui gli Uffici fiscali procedono al rimborso agli aventi diritto delle somme da questi versate in eccedenza soprattutto a titolo di Irpef, Iva e Ici, e spesso relativi ad anni d'imposta molto lontani nel tempo.
Dal punto di vista operativo, la questione dei rimborsi spettanti ma non erogati dagli Uffici competenti è tuttora la più rilevante, riguardando oltre la metà delle istanze prodotte nell'anno 2003. I contribuenti cercano, infatti, di aggirare il problema ricorrendo a questo Ufficio, ma poiché quasi sempre la mancata erogazione dipende dalla carenza dei fondi accreditati all'ufficio, la pratica resta ferma al riconoscimento del credito ma non incide sulla effettiva restituzione dell'importo spettante.

Questo Garante, rendendosi conto della impossibilità di un intervento risolutivo, ha cercato di indirizzare i contribuenti verso soluzioni alternative quali il ricorso alla procedura esecutiva nel caso di sentenze delle Commissioni Tributarie passate in giudicato ( artt. 68 e 69

del Dlgs 546/1992) e/o al giudizio di ottemperanza (art. 70 Dlgs 546/1992), e a quello del c.d. "conto sospeso" (v. art. 14 DL 669/1996 convertito con modificazioni nella L. 30/1997 e Circ.Min. n. 44 del 4.12.2002). Oppure, come è stato indicato da parte di qualche altro Garante, "rivolgersi al Giudice Ordinario per esperire, sulla scorta dei principi affermati dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 10725 del 22.7.2002, l'azione di ripetizione d'indebito ex art. 2033 c.c. in caso di formale riconoscimento, da parte dell'Amministrazione Finanziaria, del diritto del contribuente al rimborso e di quantificazione del relativo credito".
Infatti, è stato specificato che " un contribuente ha ottenuto dal Tribunale di Ancona - ed ha notificato all'Amministrazione Finanziaria – decreto ingiuntivo di condanna di quest'ultima al pagamento del debito riconosciuto, oltre agli interessi e alle spese del procedimento. Divenuto esecutivo il decreto per mancata opposizione, l'ufficio tributario ha correttamente disposto ed eseguito, al fine di evitare l'esecuzione forzata, il pagamento del rimborso "in conto sospeso" a norma dell'art. 14 del DL 31.12.1996, n. 669 conv. In L. 28.2.1997 n. 30.
Di fatto, sembra che questi siano gli unici mezzi per ottenere quanto spettante, fermo restando che la soluzione ottimale sarebbe quella di intervenire per una estensione della applicabilità dell'istituto della compensazione tra pagamento del tributo e rimborso vantato per gli anni precedenti, modificando l'attuale disposizione che prevede la compensazione solo per i tributi di cui all'art. 17 del Dlgs 241/1997, e dando così attuazione al contenuto dell'art. 8, 1° comma, dello Statuto del Contribuente. Infine si ritiene che il problema potrebbe essere positivamente affrontato anche tramite l'inserimento - tra le voci di cui agli allegati alla legge finanziaria 350/2003 per l'anno 2004 - di una voce ad hoc relativa proprio ai rimborsi.

**2-Cartelle (esattoriali) di pagamento (c.d. "pazze")**

Continuano massicciamente ad esistere preoccupanti denunce di numerose cartelle esattoriali di pagamento inviate ai cittadini a seguito delle emissioni di preavvisi scaduti di rettifiche formali di dichiarazioni dei redditi dovuti in larga misura ad errori di segnalazione da parte del sistema informatico dell'ufficio fiscale (ad es. versamenti bancari non segnalati al sistema). Altre segnalazioni riguardano molte cartelle esattoriali inviate ai cittadini relative a pagamenti talvolta non risultanti ma in realtà già eseguiti, oppure a recuperi d'imposta conseguenti a redditi erroneamente inseriti in dichiarazione perché non appartenenti al contribuente.

**3-Fermo amministrativo**

Direttamente collegata al tema delle cartelle esattoriali è la questione del fermo amministrativo delle autovetture previsto dall'art. 86 del DPR n. 602/73. A tale proposito i

contribuenti contestano innanzitutto la costituzionalità del provvedimento; inoltre, in alcuni casi si lamentano del fatto che la raccomandata con la quale si annuncia il fermo amministrativo arrivi in data successiva a quella dell'inizio dello stato di fermo. In ogni caso si ritiene utile segnalare che la mancanza dell'emissione del decreto di attuazione previsto dall'art. 86 sopra citato, come del resto più volte riportato sia in dottrina che nella giurisprudenza di merito che ha riguardato l'argomento, renderebbe illegittimo il provvedimento di fermo.

**4-Interpello**

Quanto alla attuazione di questa importante procedura, essa sembra piuttosto lenta; mancano notizie precise sul volume delle richieste, sui tempi della loro trattazione e sui risultati conseguiti.

**5-Condono e sanzioni giudiziarie**

Su questi due importanti argomenti che, come si sa, sono continuamente oggetto di molta attenzione da parte degli studiosi della materia, per evitare in futuro i contrasti già manifestatisi, ad esempio, sulla condonabilità delle spese di giustizia, tra le circolari del Ministero dell'Economia e delle Finanze (che si è espresso positivamente) e quello della Giustizia (che si è espresso negativamente), si ritiene molto opportuna una precisazione circa le sanzioni giuridiche escluse dal condono ed i reati giudiziari, pure questi esclusi dal condono medesimo.

**6-IRAP**

Per quanto riguarda questo tributo, si ritiene di segnalare la posizione discordante esistente tra le locali Commissioni Regionale e Provinciale. La prima ha dichiarato inammissibile un ricorso di parte su tale materia in quanto lo stesso doveva essere notificato agli uffici della Regione anziché a quello della Agenzia delle Entrate, mentre la seconda sta affrontando lo stesso problema con esiti esattamente opposti, e ciò perché manca una legislazione regionale e sopravvive la norma transitoria di cui all'art. 25 del Dlgs n. 446 del 15.12.1997.

E' pertanto auspicabile un'immediata modifica legislativa sulla materia anche in considerazione del fatto che l'IRAP dovrebbe cessare di esistere dal 2005.

Quelle sopra esposte sono le questioni più rilevanti che formano oggetto delle istanze rivolte a questo ufficio mentre alcune **problematiche di carattere generale** appaiono meritevoli di attenta considerazione.

-Dal punto di vista operativo, va segnalato innanzi tutto un problema che è ormai ampiamente commentato e considerato da tutti i Garanti, e cioè la scarsa conoscenza della figura istituzionale presso la platea dei contribuenti e della pubblica opinione: solo una esigua percentuale di cittadini ne conosce l'esistenza, alcuni poi lo confondono con il difensore civico. Di conseguenza non si ricorre al Garante anche quando sussistono tutte le condizioni per farlo.

-Quanto ai poteri del Garante, possono sorgere problemi nel caso in cui gli uffici non rispondano alle richieste entro il termine di 30gg. previsto dall'art. 13,c.6, dello Statuto, o non recepiscano le indicazioni del Garante che chiede l'applicazione dell'autotutela o non dispongano rimborsi spettanti ai contribuenti.

-Nell'esaminare in via generale le varie competenze del nuovo organismo di garanzia, un serio argomento ha formato oggetto, da parte di tutti i Garanti, di un confronto notevolmente tecnico e particolarmente delicato. In breve, è sorto il dubbio se, fra le competenze del Garante in precedenza elencate debba rientrare anche la **fiscalità locale**. Sulla posta questione, la risposta dei Garanti, riuniti in Comitato di coordinamento, non è stata univoca. Qualcuno è ancorato su posizioni nettamente negative, altri hanno mostrato soltanto perplessità sul contenuto letterale del più volte citato art. 13 della legge n. 212/2000, qualche altro, invece, si è orientato a dar corso a richieste formulate dai contribuenti in materia di tributi locali.
In proposito questo ufficio, premesso che sino ad ora non ha avuto nessun conflitto di competenza né con la Regione né con altri Enti locali titolari di poteri impositivi, propende per la tesi formulata dall'ufficio del Garante delle Marche, secondo il quale "già alla stregua della disciplina vigente debbono ritenersi soggetti all'azione del Garante tutti gli Enti dotati di potestà impositiva e tutti i soggetti che amministrano e gestiscono tributi di qualsiasi natura, non essendo ammissibile alcuna discriminazione nella tutela dei cittadini a seconda che assumano la veste di contribuenti nei confronti dello Stato o di enti diversi".

Questa tesi, peraltro, sembra essere cautamente condivisa anche dal Dipartimento per le Politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Al riguardo vedasi il n. 2/2003, pagg. 14-16, dei "Quaderni", rivista ufficiale dell'Amministrazione Finanziaria.

In questo quadro va inserito l'intervento della Regione Lombardia la quale, nel riordinare la propria normativa regionale, ha emanato , con L.R. 14.07.2003, n. 10, un Testo Unico entrato in vigore il 1° gennaio 2004 che, oltre a disciplinare i tributi regionali, ha attribuito al Difensore Civico lombardo anche la funzione di Garante del Contribuente regionale con funzioni praticamente identiche a quelle di cui all'art. 13 dello Statuto.

CONCLUSIONI

La presente relazione, premessi brevi cenni di carattere generale sullo Statuto del Contribuente e, in particolare, sulla figura del Garante, ha innanzi tutto trattato con molta chiarezza e incisività il lavoro sviluppato nel 2003.

Dall'attività profusa in detto periodo, dalle esperienze acquisite negli anni precedenti 2002 e 2001 ed anche dai notevoli contributi provenienti dalla dottrina, si sono presentati numerosi problemi, soprattutto tecnici, che hanno costretto sia lo scrivente sia gli altri colleghi ad evidenziarli in tutte le sedi proprie.

V'è da dire, a tale proposito, che il dibattito sviluppatosi è stato interessante, dotto e molto sentito.

A seguito di ciò, le interessanti osservazioni critiche svolte in seno al Comitato di Coordinamento, più volte riunitosi per trattare soprattutto le problematiche in questione, sono state trasfuse in vere e proprie proposte di riforma dell'art.13 della Legge n. 212/2000, successivamente discussa e successivamente vagliate essenzialmente sul piano giuridico.

Dopodiché, per motivi di praticità e opportunità, è stato deciso di predisporre un unico testo di riforma sulla base di precisi criteri dettati dalla Giunta esecutiva del Comitato medesimo.

Detto testo di riforma, debitamente aggiornato e snellito, è stato predisposto dal Presidente dell'Ufficio del garante delle Marche.

Si nutre, ora, la speranza che lo stesso - una volta diventato disegno di legge del Governo – venga al più presto approvato dal Parlamento.

Con questo auspicio si conclude la presente Relazione non disgiunto da una nota di ottimismo per il futuro degli Istituti trattati.

L'ESTENSORE
*(Dr. Emanuele Taddonio)*

IL PRESIDENTE
*(Dr. Nicolò Restivo)*

*Stampato su carta riciclata ecologica*

DOC14-52-bis-22
€ 0,60