ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LII-*bis***
n. **38**

RELAZIONE
SULLO STATO DEI RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTE NEL CAMPO DELLA POLITICA FISCALE
(**Anno 2004**)

*(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 Piemonte

Trasmessa alla Presidenza il 18 gennaio 2005

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

Torino, 18 Gennaio 2004

Garante del Contribuente
Ufficio del Piemonte

A S.Ecc. On. Dr. Silvio BERLUSCONI
Presidente del Consiglio dei Ministri

Prot. SP/GB/37/2005

A S. Ecc. Prof. Domenico SINISCALCO
Ministro dell'Economia e delle Finanze

A S.Ecc. Sen. Prof. Marcello PERA
Presidente del Senato

TRANSITO DEL
10 FEB. 2005
CAMERA DEI DEPUTATI
SEGRETERIA DEL PRESIDENTE

A S.Ecc. Sen. Riccardo PEDRIZZI
Presidente della Commissione Finanze del Senato

A S.Ecc. On. Dr. Pierferdinando CASINI
Presidente della Camera dei Deputati

A S.Ecc. On. Dr. Giorgio LA MALFA
Presidente della Commissione Finanze della Camera del Deputati

Camera dei Deputati
ARRIVO 10 Febbraio 2005
Prot: 2005/0000265/TN

Seconda relazione annuale del Garante del Contribuente per il Piemonte al Governo ed al Parlamento, ai sensi dell'art. 13 della L. 212/2000 come modif. dall'art. 94 della Legge Finanziaria per il 2003.

Premessa.

Come già è stato fatto nella relazione dell'anno 2003, il Garante del Contribuente per il Piemonte si propone non solo di fornire al Governo ed al Parlamento *dati e notizie sullo stato dei rapporti tra il Fisco ed i contribuenti nel campo delle politiche fiscali,* ma altresì di ribadire l'urgenza di alcune modifiche della legge istitutiva dei Garanti, che, a suo parere, sono essenziali per consentire a questi Uffici di svolgere adeguatamente i compiti loro assegnati dalla legge.

La presente relazione si divide quindi in due parti, la prima dedicata all'attività svolta, ai relativi commenti ed alle considerazioni che se ne possono trarre sulla situazione dei rapporti tra contribuenti e Fisco, e la seconda relativa alle innovazioni legislative ed amministrative ritenute indispensabili per un corretto funzionamento e per una valorizzazione adeguata dell'istituto del Garante, e per le quali è in discussione presso la Commissione Finanze della

Camera dei Deputati un progetto di legge del quale si auspica la rapida approvazione.

A) Dati e notizie sullo stato dei rapporti tra Fisco e contribuenti.

1 - L'attività svolta nell'anno 2004 dall'Ufficio del Piemonte.

Le pratiche pervenute al Garante per il Piemonte nell'anno 2004 sono complessivamente 248, così ripartite.

Rimborsi/Sgravi	114
Richieste di attivazione di autotutela	18
Pratiche relative all'I.C.I	10
Pratiche relative alla TARSU	2
Segnalazioni di irregolarità commesse da Uffici	27
Pratiche relative a tasse automobilistiche	1
Pratiche relative a canoni T.V.	14
Segnalazioni di mancato funzionamento di Uffici	26
Varie	23
Questioni estranee alla competenza del Garante	13

Le pratiche tutt'ora pendenti (in parte relative all'anno testé decorso, ed in parte agli anni 2002 e 2003) sono 102, e non sono ancora state concluse perché si è ancora in attesa delle risposte degli Uffici Finanziari. In particolare, è doveroso segnalare che 14 pratiche relative all'anno 2002 (delle quali 13 relative a rimborsi d'imposta) e ben 29 relative all'anno 2003, (tutte relative a rimborsi di imposta) sono ancora in attesa di risposta da parte degli Uffici Finanziari centrali a cui è demandato il compito di provvedere alla liquidazione ed al pagamento. Questi Uffici, ad onta di innumerevoli solleciti, non si sono curati di fornire al riguardo qualche informazione, sia pure vaga o generica. In altri casi, le risposte degli Uffici non sono state esaurienti o soddisfacenti, per cui è ancora in corso uno scambio di lettere. In questa situazione, si può affermare che l'Ufficio del Garante del Piemonte non ha praticamente arretrato, e risponde con molta tempestività alle segnalazioni ed alle richieste dei Contribuenti; i ritardi sono esclusivamente addebitabili all'Amministrazione Finanziaria o, in alcuni casi, agli Enti locali.

2 – Considerazioni sull'entità numerica delle pratiche svolte dall'Ufficio del Garante per il Piemonte. Il problema dei condoni.

Nei primi due anni di attività le segnalazioni inviate da contribuenti all'Ufficio piemontese del Garante erano costantemente aumentate; si era passati da 99 pratiche nel 2001 a 276 nel 2002.. Nel 2003 si era invece verificato dapprima un arresto di questa tendenza all'aumento, e quindi una diminuzione sensibile, del flusso del lavoro. Nel contempo si era constatato un sensibile mutamento qualitativo delle segnalazioni dei contribuenti; quelle relative a rimborsi di imposte erano aumentate in cifre assolute ed in percentuale, fino a superare largamente il 50 % del totale, mentre erano

nettamente diminuite le segnalazioni relative a problemi di natura diversa. Questo fenomeno era comunemente ricollegato ai condoni di cui alla legge finanziaria per il 2003, che avevano causato una forte diminuzione del contenzioso.

Nel 2004, la situazione si è stabilizzata sui livelli dell'anno precedente, per effetto evidente della reiterazione delle disposizioni sui condoni; non si è tuttavia verificata un'ulteriore diminuzione del flusso di lavoro. Cominciano invece a pervenire segnalazioni relative a controversie sull'applicabilità dei condoni in casi concreti. Sono leggermente diminuite le pratiche relative ai rimborsi, che peraltro rappresentano ancora quasi la metà del lavoro svolto dall'Ufficio del Garante.

Qualche considerazione a commento di queste cifre. E' evidente che non spetta al Garante del Contribuente entrare nel merito del frequentissimo ricorso ai condoni, per approvarlo o per criticarlo; le scelte di politica economica spettano al Governo ed al Parlamento, mentre il Garante non può che applicare le leggi dello Stato e vigilare sulla loro corretta osservanza da parte delle Amministrazioni Finanziarie. Tuttavia, rientra nei compiti istituzionali del Garante fornire al Governo ed al Parlamento segnalazioni sullo stato dei rapporti tra il Fisco ed i Contribuenti, e quindi anche riferire sulle reazioni dei contribuenti a fronte di questa singolare disciplina legislativa.

L'impressione che il Garante del Contribuente per il Piemonte ha avuto nell'anno 2003 (come segnalato nella relazione relativa a quell'anno) ed ha continuato ad avere a questo proposito nel 2004, in esito ai suoi contatti con i contribuenti, è che la reazione del pubblico all'introduzione ed all'entità di questi condoni sia in prevalenza negativa. Si dimostrano soddisfatti dei condoni essenzialmente i contribuenti che hanno posto in essere evasioni o hanno comunque violato delle disposizioni tributarie, che sono stati scoperti, e che sono ben contenti di poter evitare – almeno in gran parte - le relative conseguenze negative. Tra i contribuenti che hanno aderito al condono, molti l'hanno fatto al solo fine di evitare "grane", oppure, per questioni di lieve entità economica, per le quali "non valeva la pena" di instaurare una controversia. E' largamente diffusa l'opinione che i condoni abbiano finito per premiare i furbi ed i disonesti, danneggiando nel contempo i contribuenti onesti e diligenti, ed in particolare coloro che dispongono solo di redditi di lavoro dipendente che vengono tassati alla fonte. E' assai frequente il rilievo dell'immoralità dei provvedimenti in questione, che si ritiene abbiano mirato unicamente a "fare cassa" nell'immediato, ed un vivo malcontento si deve registrare in relazione alle norme che hanno previsto gravi conseguenze per chi scelga di non aderire ai condoni, ed hanno a tal fine riaperto dei termini già scaduti per le verifiche sui redditi. Va ancora aggiunto che, secondo una previsione assai diffusa, la reiterazione dei condoni, disposta senza tener conto delle solenni dichiarazioni secondo cui quello del 2003 sarebbe stato l'ultimo, indurrà molti contribuenti ad omettere o ritardare adempimenti fiscali, nella persuasione che non potranno esserci conseguenze serie, perché tanto "tra breve tempo arriverà un nuovo condono". E' quindi assai frequente l'osservazione che queste entrate straordinarie conseguite con le *una tantum* ed in particolare coi condoni si sconteranno nei prossimi anni, con un peggioramento dei rapporti tra contribuenti e Fisco, sia sotto il profilo morale che sotto quello pratico della riduzione delle entrate.

Non e' compito del Garante stabilire se queste opinioni critiche siano giustificate o meno, ma si ritiene in ogni caso necessario segnalare al Governo ed al Parlamento queste diffuse reazioni dell'opinione pubblica, ed il fatto che la politica dei continui condoni non sembra destinata a migliorare i rapporti di fiducia tra contribuenti e Fisco.

3 - Il problema dei rimborsi d'imposta.

Come si e' già rilevato, quasi la metà delle segnalazioni e degli esposti dei contribuenti concerne questioni relative a rimborsi d'imposta, in ritardo, in parecchi casi, anche più di 12 anni; la percentuale di questo tipo di pratiche, pur leggermente diminuita rispetto allo scorso anno, resta ancora imponente. Un notevole numero di segnalazioni dei contribuenti riguarda la *mancata esecuzione di sentenze passate in giudicato*; situazione questa che si commenta da sola. Spesso i ritardi dei rimborsi sono aggravati da assurde complicazioni burocratiche dovute al mutamento di residenza (di norma, regolarmente segnalato) dei contribuenti interessati, ai quali gli assegni relativi a rimborsi già liquidati non sono stati recapitati; in questi casi la pratica deve essere ricominciata da capo, con nuove interminabili perdite di tempo, e nuove furibonde proteste dei contribuenti. Esistono poi procedure di liquidazione di società e di aziende, o procedure fallimentari, che si trascinano da anni in attesa della definizione di una pratica di rimborso; pratiche che nessun sollecito riesce a smuovere, per l'ottima ragione che *"non ci sono i fondi necessari"*. Non è certo necessario spiegare quanto questo problema possa influire sullo stato dei rapporti tra contribuenti e Fisco.

Questa situazione si è trascinata anni; negli ultimi mesi del 2003 si era potuto registrare un miglioramento (relativo, peraltro, solo alle pratiche più vecchie, e di modesta entità economica); poi nel 2004 si è tornati alla solita prassi. I rimborsi ritardano all'infinito, anche quando il diritto del contribuente è assolutamente certo, e il ritardo è tanto più grave quanto più è importante l'entità del rimborso, ed il contribuente non riesce ad avere dagli Uffici competenti notizie sulla data del probabile pagamento. I ritardi si sono poi estesi nel corso del 2004 anche ai rimborsi dell'IVA, cosa particolarmente grave per i riflessi che questo fenomeno può avere sulla situazione di aziende che già risentono di una congiuntura difficile.

Non è certo necessario sottolineare che la prassi del sistematico ritardo dei rimborsi – messa a confronto con l'inesorabile ricorso alle esecuzioni forzate nei casi in cui e' il contribuente ad essere in ritardo – ha avuto fin qui l'effetto di portare all'esasperazione i contribuenti interessati, e che il prestigio e la credibilità dell'Amministrazione Finanziaria dello Stato ne risultano gravemente compromessi. Ne sono fortemente menomati anche la credibilità ed il prestigio dell'Ufficio del Garante, giacché molti contribuenti, a ragione, si chiedono a cosa possa servire un Ufficio che dovrebbe avere (anche) lo specifico dovere di richiamare gli Uffici Finanziari *al rispetto dei termini previsti per il rimborso d'imposta,* e che in realtà non e' in grado – non disponendo dei poteri necessari - di porre a questa situazione illegittima alcun serio rimedio (gli Uffici del Garante, fin'ora, sono riusciti al massimo, e con gravi difficoltà, ad ottenere qualche notizia sullo stato delle pratiche in corso; e quasi mai ad ottenere dati anche solo vagamente attendibili sulle date dei pagamenti).

Unico dato positivo: non si è assistito, nel corso del 2004, al ripetersi di comunicati stampa, e di dichiarazioni rese in Parlamento da Membri del Governo, che contenevano notizie trionfalistiche quanto infondate su brillanti risultati raggiunti in questo campo e su nuovi piani che avrebbero in un tempo breve consentito di risolvere il problema degli arretrati. Nell'anno decorso, puramente e semplicemente, di questo problema, che pure assilla tanti contribuenti, non si è più parlato, come se non esistesse più. E gli uffici centrali, a cui è stata demandata la soluzione di queste pratiche, assai spesso non rispondono, non solo ai contribuenti, ma neppure ai Garanti che chiedono notizie (che, data la crescente informatizzazione del settore, non dovrebbe essere difficile fornire).

E' superfluo ricordare che l'ordinamento stabilisce per i rimborsi termini rigorosi e precise modalità di esecuzione, con una serie di norme, sistematicamente ignorate dall'Amministrazione Finanziaria. Basti pensare, ad es. (richiamando quanto già esposto nella relazione dello scorso anno) al D.M. 19-10-1994 n. 678 (regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della L. 241/1990), voci 85 e 86 della tabella, che fissano rispettivamente in ***30 e 120 giorni*** la durata dei procedimenti per il rimborso o lo sgravio d'ufficio ex art. 41 D.P.R. 602/73 per il rimborso di imposte indirette ed altri vari tributi; all'art. 3 *ter* del d.lg. 12-5-1995 n. 163, conv. nella L. 11-7-1995 n. 273, ed alle disposizioni ivi richiamate, che stabiliscono ***rimedi e sanzioni per l'inosservanza dei termini prescritti***; all'art. 68, 2° c. del d.lg. 31-12-1992 n. 546, che impone il rimborso d'ufficio, ***entro 90 giorni dalla notificazione della sentenza,*** del tributo corrisposto in eccedenza rispetto quanto stabilito dalla Commissione Tributaria Provinciale, coi relativi interessi: all'art. 14, 2° c., del d.l. 31-12-1996 n. 669, conv. nella L. 28-2-1997 n. 30 (come modif. dall'art. 147 della L. 23-12-2000 n. 338), che impone al "dirigente responsabile della spesa" di ***emettere uno speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere da regolare in conto sospeso*** in caso di mancanza di disponibilità finanziaria nel pertinente capitolo, ai fini dell'esecuzione - entro 120 giorni - dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali esecutivi che impongono pagamenti all'Amministrazione.

Va infine ricordato che nella maggior parte dei casi (anche se non in tutti) gli Uffici Finanziari locali provvedono in tempi ragionevoli all'istruzione della pratica ed alla "convalida""del rimborso; ma poi mancano i fondi per poter effettuare i pagamenti. Eppure non sarebbe impossibile, sulla base del monitoraggio delle pratiche di rimborso pendenti compiuto in questi ultimi anni dal Ministero, effettuare, anno per anno, in sede nazionale, delle previsioni concrete e precise sulle somme occorrenti per i rimborsi, e stanziare nel bilancio i relativi fondi. La realtà è che troppo spesso é mancata al riguardo la volontà politica; e ciò pur essendo evidente che il ritardo nei rimborsi si risolve, per il bilancio dello Stato, anche in un forte aumento delle uscite, per l'incidenza degli interessi dovuti al contribuente creditore.

Il Governo – occorre dargliene atto - si era reso conto dell'importanza e dell'indifferibilità della soluzione di questo problema, ed aveva cercato, in sede di elaborazione della legge finanziaria per il 2004, di inserire nella stessa una disposizione che, ampliando le possibilità di compensazione tra debiti e crediti d'imposta, valesse a risolvere, almeno in parte, il problema. Ma la disposizione in questione non era munita di un'adeguata copertura finanziaria, per cui non è stata compresa nel testo definitivo della legge. La speranza che il Governo

riprendesse in esame la questione in tempi ragionevolmente brevi è stata delusa, e difatti nella legge finanziaria per il 2005, recentissimamente approvata, di questo problema non si parla più.

4 - Il problema della prescrizione dei crediti d'imposta.

Nella relazione dello scorso anno si era fatto un ampio riferimento al problema della prescrizione dei crediti d'imposta. L'Amministrazione Finanziaria aveva cominciato ad eccepire la prescrizione dei crediti d'imposta dei contribuenti, non tenendo alcun conto del fatto che il ritardo nell'effettuazione dei rimborsi non è dovuto, nella stragrande maggioranza dei casi, all'inerzia del contribuente, ma alla lentezza ed inefficienza dell'Amministrazione stessa, ed al mancato stanziamento nel bilancio dello Stato delle somme occorrenti. In altri termini, il Fisco aveva cominciato ad avvalersi, in proprio favore, della sua stessa inadempienza. La prescrizione, è vero, si può interrompere se il contribuente notifica all'Amministrazione un atto scritto che valga a costituirla in mora, ma è del tutto normale che un contribuente, ignaro di sottigliezze giuridiche, si limiti a chiedere notizie della sua pratica a qualche impiegato di sportello, senza che di questo colloquio resti alcuna traccia. In questi casi, l'Amministrazione è stata in realtà messa in mora, ma questo fatto è difficilissimo da provare. La prescrizione si interrompe anche se l'Amministrazione riconosce il diritto del contribuente (ad es. con la comunicazione che il rimborso è stato "convalidato"), ma spesso questo riconoscimento arriva quando la prescrizione ordinaria è già maturata; ed allora è irrilevante, perché non può valere come "rinunzia alla prescrizione", dato che, a norma dell'art. 3 del r.d.l. 19-1-1939 n. 295 la Pubblica Amministrazione non può mai effettuare validamente una simile rinunzia. Il comportamento dell'Amministrazione Finanziaria apparentemente legittimo, era in realtà censurabile, perché gli Uffici Finanziari avrebbero il dovere, ex art. 5 della L. 212/2000, di informare il contribuente di tutte le disposizioni vigenti (e quindi anche di fargli presenti le norme sulla prescrizione e sull'interruzione della stessa), ed il dovere, ex art. 6, comma 2, di *"informare il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito"*. Inoltre il comportamento suddetto violava palesemente l'esigenza di garantire un rapporto fiduciario tra cittadini e Fisco. Ma contestare la fondatezza dell'eccezione di prescrizione avanzata dall'Amministrazione implicava da parte del contribuente medio delle conoscenze di diritto che egli di solito non ha, e comportava spese di patrocinio, ed ulteriori spese e lungaggini per imboccare la via del ricorsi giurisdizionali.

Per effetto dell'intervento del Garante del Piemonte (concretizzatosi in un articolo pubblicato da La Stampa, che ha suscitato molto interesse, e nella partecipazione ad una trasmissione radiofonica) e grazie all'iniziativa di alcuni parlamentari, nella legge finanziaria per l'anno 2004 (L. n. 350 del 24-12-2003) è stata inserita, al c. 58° dell'art. 2, una norma che stabilisce che *nel quadro delle iniziative volte a definire le pendenze con i contribuenti, e di rimborso delle imposte, l'Agenzia delle Entrate provvede all'erogazione delle eccedenze di IRPEF e di IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti*

L'introduzione di questa disposizione ha posto un parziale rimedio ad una grave ingiustizia, ed ha soddisfatto una richiesta assai sentita dei contribuenti. Tuttavia, essa ha risolto il problema della prescrizione dei rimborsi solo in riferimento all'IRPEF ed all'IRPEG, e non alle altre imposte (ad es., l'ILOR), ed è applicabile solo ai rimborsi relativi agli anni precedenti al 1997, e non ai rimborsi concernenti anni più recenti, per i quali la questione della prescrizione può riproporsi. Il Garante del Piemonte non può quindi che riproporre il problema, raccomandando vivamente al Governo ed al Parlamento di affrontarlo e risolverlo in maniera definitiva. Ciò che potrebbe esser fatto, ad es, *prevedendo l'obbligo degli Uffici Finanziari di rilasciare ogni volta, al contribuente che si presenti a richiedere notizie di un rimborso ed a sollecitarlo, un succinto verbale del colloquio,* che costituisca una documentazione scritta del sollecito del pagamento, e che valga quindi ad interrompere la prescrizione.

5 – Il problema delle modalità delle verifiche fiscali.

Nell'art. 12 della L. 212/2000, sono contenute norme su "diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali". E' questo un tema molto importante dei rapporti tra contribuenti e Fisco, sul quale conviene richiamare le osservazioni già proposte con la relazione dello scorso anno.

Le disposizioni dell'articolo 12 sono, in genere, abbastanza chiare; ma dei problemi sorgono a proposito del comma 5, secondo il quale *la permanenza degli operatori civili o militari dell'Amministrazione Finanziaria, dovuta a verifiche presso la sede del contribuente, non può superare i 30 giorni lavorativi, prorogabili per ulteriori 30 giorni nei casi di particolare complessità dell'indagine, individuati e motivati dal dirigente dell'Ufficio,* e che soggiunge che *gli operatori possono ritornare nella sede del contribuente, decorso tale periodo, per esaminare le osservazioni e le richieste eventualmente presentate dal contribuente dopo la conclusione delle operazioni di verifica, ovvero, previo assenso motivato del dirigente dell'Ufficio, per specifiche ragioni.*

Un termine del genere è chiaramente insufficiente laddove si tratti di effettuare verifiche presso aziende di grandi dimensioni o di gruppi aziendali, e ciò ha indotto il Comando della Guardia di Finanza ad emanare delle circolari con le quali i termini di cui alla legge vengono praticamente stravolti. Quindi, come già si era rilevato nella relazione relativa all'anno 2003, si è passati da un eccesso all'altro: se il termine stabilito dalla legge era insufficiente per le verifiche nelle grandi aziende, ed occorreva porre un rimedio a questo difetto, non si giustificava un pratico azzeramento della norma, anche in riferimento alle aziende medie e piccole. Né – ovviamente – una disposizione di legge può essere modificata con delle circolari, neppure se emanate dal Governo.

In concreto, spesso le verifiche si svolgono mediante una serie di accessi nella sede aziendale, a breve distanza l'uno dall'altro; accessi che possono protrarsi anche per vari mesi, senza che di volta in volta il ritorno dei verificatori nella sede aziendale sia in qualche modo giustificato. In questo modo, in pratica, le verifiche possono avere durate lunghissime, con evidenti conseguenze molto negative sulle attività aziendali. Su questo punto, al Garante pare indispensabile ed urgente una revisione del testo della norma che chiarisca in modo definitivo il problema della durata massima dei controlli.

A parte ciò, l'art. 12 è largamente disatteso nella pratica, anche in relazione ad altre disposizioni del tutto chiare. Avviene a volte che il contribuente venga informato solo in modo vago e generico, e non in modo chiaro e specifico, delle ragioni che giustificano la verifica e dell'oggetto preciso della stessa (comma 2); a volte le osservazioni ed i rilievi del contribuente non vengano adeguatamente verbalizzati (comma 4); è poi frequente che delle osservazioni stesse non si tenga alcun conto, e che alle stesse non si dia alcuna risposta (comma 7).

Il Garante del Piemonte ribadisce l'opinione della necessità di una integrazione della norma in questione con la formulazione di un vero e proprio *codice di comportamento dei verificatori*, ben dettagliato e che fissi l'obbligo dell'Amministrazione di dare risposte puntuali e precise ai rilievi dei contribuenti, e di tenere le osservazioni stesse nel debito conto, prevedendo delle congrue sanzioni in caso di inadempienza.

6 – Il problema degli accertamenti fiscali sulla base dei c.d. "parametri" e degli "studi di settore".

Un altro argomento che influisce in modo notevole sullo stato dei rapporti tra contribuenti e Fisco è quello degli accertamenti fiscali già fondati sui c.d. "parametri", ed ora in gran parte basati sugli "studi di settore".

Il sistema, in linea di principio, non meriterebbe critiche. Gli "studi di settore", come già "i parametri" che li hanno preceduti, si fondano su rilevazioni statistiche sulla redditività e sui costi di determinate attività e professioni, e sull'analisi delle attrezzature e, in genere, dei mezzi che l'imprenditore o il professionista dedica alla sua attività; si presume infatti, ad es., e giustamente, che un professionista con scarsa clientela e scarsi guadagni non possa permettersi uno studio ampio e lussuoso, con abbondante dotazione di mezzi informatici e numeroso personale dipendente. Ma, come tutti gli strumenti fondati sulla statistica, i parametri possono, in casi particolari, essere fonte di errori anche gravi (è forse necessario ricordare una celebre poesia di Trilussa?). Ciò avviene, ad es., nel caso di soggetti la cui attività professionale sia meramente secondaria rispetto ad un contemporaneo lavoro subordinato, o nel caso di soggetti che, a causa di malattie, infortuni o pubbliche calamità siano stati in grado di svolgere solo parzialmente la loro attività imprenditoriale o professionale.

La normativa sui parametri e sugli studi di settore prevede in realtà la possibilità che ci si discosti, in casi particolari, dall'accertamento fondato sulla base statistica, ma gli Uffici Finanziari si dimostrano assai restii a far uso di questa facoltà, e preferiscono spesso trincerarsi dietro l'apodittica dichiarazione che le argomentazioni del contribuente "*non sono tali da consentire di discostarsi dai parametri*"; motivazione che, come è ovvio, non è affatto una vera motivazione. Avviene poi abbastanza spesso che l'Ufficio, in sede di trattative per un eventuale accertamento con adesione, riconosca la fondatezza, almeno parziale, delle tesi del contribuente, ma di esse non voglia tenere più alcun conto se l'accordo non viene raggiunto. In più casi sono anche state disattese delle circolari ministeriali, relative, ad es., alle attività *non prevalenti*.

Pare al Garante del Piemonte che su questo punto la normativa vigente debba esser resa più precisa e vincolante. Quanto meno è necessario che agli

Uffici locali vengano impartite direttive che facciano venir meno comportamenti del tipo sopra indicato.

7 – Il problema della motivazione degli atti dell'Amministrazione Finanziaria.

L'art. 7 dello Statuto dei Diritti del Contribuente (L. 212 del 2000), richiamandosi all'art. 3 della L. 7-8-1990, n. 241, prescrive una serie di regole assai precise circa la motivazione che deve assistere in ogni caso gli atti dell'Amministrazione Finanziaria. Questa norma, per un certo periodo, è stata totalmente disattesa ed ignorata dagli Uffici Fiscali. Attualmente la situazione è migliorata, e continua a migliorare, ma restano dei settori in cui questa disciplina è frequentemente, ed in qualche caso addirittura sistematicamente, violata. E' *rarissimo* – per fare qualche esempio - che un atto dell'Amministrazione Finanziaria contenga l'indicazione del responsabile del procedimento, e *mai* è dato di vedere un titolo esecutivo sul quale sia riportata la motivazione della pretesa tributaria. Quando il Garante rileva che un determinato atto non è motivato, suscita, di solito, da parte dell'Amministrazione, una reazione di stupore, quasi che la sua osservazione fosse assurda o stravagante; spesso ci si sente rispondere – anche per iscritto - che la motivazione non è in realtà necessaria, che può essere integrata in seguito, e che l'unica cosa che importa è che il contribuente sappia che cosa gli si chiede. Totalmente disattesa è la disposizione che stabilisce che se nella motivazione dell'atto si fa riferimento ad un altro atto, questo deve essere allegato.

Non e' necessario spiegare fino a qual punto questo comportamento influisca negativamente sui rapporti tra contribuenti e Fisco. E ciò é tanto più grave, ove si consideri che gli Uffici agiscono in concreto quasi sempre sulla base di una modulistica approvata con decreti ministeriali, e che ancora adesso, in molti casi, non è stata aggiornata in modo da prevedere gli spazi per la comunicazione delle notizie previste dalla legge.

Il problema è particolarmente acuto per quanto in relazione alle verifiche formali delle dichiarazioni dei redditi, effettuate dagli Uffici, in via informatica, a norma dell'art. 36 bis del D.P.R. n. 600 del 1973. Gli Uffici Finanziari ritengono in generale che le rettifiche in questione non siano soggette alla normativa dell'art. 7 della L. 212/2000 (tesi questa sicuramente infondata, di fronte al chiarissimo disposto della norma, *che non fa alcuna distinzione tra vari tipi di atti dell'Amministrazione Finanziaria, e che prevede in ogni caso l'obbligo di un'esauriente motivazione*). Inoltre, anche il comma 4° del citato art. 36 bis stabilisce che *l'esito del controllo formale è comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta con l'indicazione dei motivi che hanno dato luogo alla rettifica.* Ad onta di ciò, è prassi costante che al contribuente si comunichi soltanto, ad es., che una determinata detrazione da lui indicata non è stata ritenuta valida, senza che in alcun caso gli si spieghi il perché. Ciò potrebbe forse essere tollerabile laddove si correggano errori assolutamente evidenti, ad es. di calcolo, ma non è accettabile negli altri casi. A volte avviene addirittura che gli Uffici non siano in grado di spiegare le ragioni della rettifica, e si limitino ad affermare che essa non può che essere giusta, perché *i computer agiscono sulla base di programmi predisposti dal Ministero e non possono sbagliare.*

Questa prassi, tutt'ora assai diffusa, è manifestamente contraria alla legge: il contribuente ha il sacrosanto diritto di conoscere *la motivazione dei provvedimenti amministrativi*, con la specificazione dei *presupposti di fatto* e le *ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione*. La situazione qui denunziata è inammissibile, ed è urgente o che venga emanata al riguardo una normativa più precisa e vincolante, o quanto meno che gli Uffici Fiscali vengano adeguatamente richiamati al rispetto della legge.

8 – Il problema delle mancate risposte alle istanze, proteste ed argomentazioni del contribuente.

L'art. 10 , comma 1, dello Statuto dei Diritti del Contribuente fissa la regola secondo cui *i rapporti tra contribuente e Amministrazione Finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede*. Anche questa disposizione, purtroppo – come già si era rilevato nella relazione dello scorso anno - è applicata dagli Uffici Finanziari assai di rado. Frequentemente gli Uffici non si curano di dare una qualsiasi risposta agli esposti, alle istanze ed alle argomentazioni avanzate dal contribuente (ciò che avviene spesso anche in occasione delle verifiche fiscali, in violazione delle disposizioni del 7° comma dell'art. 12 della L. 212/2000). Comportamenti di questo tipo sono riscontrabili anche nei rapporti tra gli Uffici Finanziari ed il Garante del Contribuente; gli Uffici rispondono, di norma, alla prima richiesta di informazioni, documenti e schiarimenti (anche se spesso, come si è visto, con ritardi anche forti), ma abbastanza di frequente non degnano di risposte le repliche del Garante, e soprattutto le "attivazioni" delle procedure di autotutela.

Anche in questo caso, la norma esiste, e non sembrerebbe necessitare di chiarimenti. Occorre tuttavia, se si vogliono salvaguardare i buoni rapporti di fiducia tra cittadini e Fisco (che il Garante è tenuto a tutelare), che l'Amministrazione venga richiamata alla sua osservanza, non potendosi dubitare del fatto che un comportamento di questo genere influisca in modo assai negativo sui rapporti tra contribuenti e Fisco.

9 – Il problema della riduzione degli scaglioni e delle aliquote delle imposte dirette.

La legge finanziaria per l'anno 2005 contiene, com'è noto, delle modifiche del sistema fiscale che sono suscettibili di operare una forte influenza sui rapporti tra contribuenti e Fisco. Ma queste innovazioni entreranno concretamente in vigore a partire dal 2005, e quindi, ovviamente, non esiste ancora al riguardo alcuna casistica.

Ora come ora, il Garante ha avuto modo unicamente di udire al riguardo il parere di alcuni contribuenti: pareri che sono discordi, dato che si passa da un giudizio decisamente favorevole ad espressioni di grave scetticismo. Ma, come è evidente, si tratta di giudizi politici e non tecnici o pratici, non essendo essi ancora fondati su rilevazioni ed esperienze concrete. Il Garante non ritiene quindi di doversi soffermare su questo tema nella presente relazione, e di dover rinviare ogni considerazione al riguardo alla relazione dell'anno prossimo.

B) Modifiche che si ritengono urgenti alla normativa sul Garante del Contribuente.

1 – Il progetto di legge in discussione alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

Nella relazione dello scorso anno, alla quale si fa rinvio per maggiori approfondimenti, si erano segnalati i seguenti punti:

- L'assoluta necessità di munire gli Uffici del Garante di maggiori mezzi materiali e di personale, ed in particolare di un fondo per le spese correnti (attualmente gli uffici del Garante non dispongono neppure di un solo centesimo);
- La necessità di prevedere, per ogni Ufficio del Garante, dei componenti supplenti in grado di integrarlo in caso di prolungate assenze dei titolari;
- L'evidente inopportunità del fatto che debba essere l'Agenzia delle Entrate, e cioè proprio l' Ente che più di ogni altro è sottoposto al controllo del Garante, a fornire allo stesso i mezzi per funzionare, e la necessità di trasferire la gestione degli Uffici del Garante al Dipartimento per le Politiche Fiscali, come già avviene per le Commissioni Tributarie;
- La necessità di chiarire il problema della competenza dei Garanti anche in ordine ai Tributi degli Enti locali, e conseguentemente di chiarire i rapporti tra i garanti ed i Difensori Civici;
- La necessità di aumentare e meglio definire i poteri dei Garanti nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria, specie in riferimento all'attivazione delle procedure di autotutela, fissando, tra l'altro, l'obbligo preciso dell'Amministrazione di fornire sempre tempestive risposte motivate alle richieste dei Garanti, consentendo a questi ultimi l'attivazione di autotutele in relazione a tutti gli atti di qualunque genere dell'Amministrazione, e stabilendo la sospensione dei termini per ricorrere alle Commissioni Tributarie in pendenza dei procedimenti davanti ai garanti.

Questi punti sono stati dettagliatamente presi in esame ed accolti dalla proposta di legge n. 5313 presentata dagli On. Benvenuto, Lettieri ed altri, che è attualmente in discussione dinnanzi alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati, congiuntamente con altre due proposte di legge analoghe (n. 5201 dell'On. Lettieri e n. 5415 dell'On. De Gennaro). In queste proposte di legge è contenuta anche un'altra innovazione che riteniamo estremamente opportuna: una norma transitoria che unifica le scadenze dei mandati di tutti i Garanti (che, avendo ricevuto l'incarico in date diverse, dovrebbero anche scadere in date diverse) alla data del 31-12-2005.

Riteniamo superfluo, in questa sede, approfondire dei temi che sono stati ripetutamente trattati nelle relazioni precedenti, semestrali ed annuali, e ci limitiamo a rivolgere all'On. Ministro ed al Parlamento il vivissimo invito a procedere sollecitamente all'approvazione della proposta (che non implica particolari spese, e che quindi non dovrebbe incontrare ostacoli sotto questo punto di vista) che contiene disposizioni che sono assolutamente

indispensabili, se si vuole rendere realmente vitale l'istituto del Garante, e che è patrocinata da parlamentari sia della maggioranza che dell'opposizione.

2 - Le altre innovazioni nella disciplina del Garante che sono necessarie ed urgenti, e che non implicano necessariamente delle modifiche legislative.

Sempre nella relazione dello scorso anno, avevamo posto in risalto altre innovazioni che ritenevamo e riteniamo necessarie, che non necessitano per la loro attuazione di modifiche della legge, ma solo di provvedimenti amministrativi, e che per questo motivo non sono state inserite nella proposta di legge di cui al paragrafo precedente: Si tratta dei seguenti punti:

- l'esigenza di realizzare in tempi brevi il collegamento degli Uffici del Garante con l'Anagrafe Tributaria e con le altre banche dati dell'Amministrazione Finanziaria;
- l'esigenza di regolarizzare il pagamento dei compensi ai componenti degli Uffici (che avvengono talvolta con qualche ritardo), e di risolvere il problema delle indennità di trasferta per gli spostamenti effettuati per cause di servizio;
- l'esigenza di fornire ai componenti degli uffici del Garante un documento ufficiale d'identità che ne certifichi il grado e la funzione,
- la necessità di dare un riconoscimento ufficiale al Comitato di Coordinamento degli Uffici del Garante, creato spontaneamente dalle assemblee dei Garanti e recentemente trasformato in Associazione, e, conseguentemente, riconosciuta la natura sindacale dall'organizzazione stessa, mettere a disposizione della stessa una sede in Roma ed il necessario personale di segreteria,
- la necessità di dare maggiore visibilità e pubblicità all'azione dei Garanti, attraverso comunicati stampa, organizzazione di convegni di studi, ecc.

Anche su questi punti non si ritiene necessaria un'analisi approfondita; può essere sufficiente il richiamo alle argomentazioni ampiamente sviluppate in tutte le relazioni precedenti,

Conclusione

La presente relazione non può concludersi senza un richiamo al problema di fondo: ***i poteri conferiti al Garante dalla legislazione vigente sono troppo limitati.*** Il rischio é quello di veder ripetersi l'esperienza quasi fallimentare dei Difensori Civici. Fino a che non sarà approvata la proposta di legge attualmente in discussione alla Commissione Finanze della Camera dei Deputati, il Garante non avrà veri poteri di intervento, ma semplici poteri di segnalazione e di denunzia, il cui esito dipende dalla volontà politica di chi le riceve. Le denunzie e segnalazioni possono essere accantonate o addirittura cestinate senza esame, senza che esista contro situazioni del genere alcun rimedio. E' questo uno dei punti dolenti, sul quale la disciplina legislativa dell'istituto deve essere urgentemente modificata, se si vuole rendere il Garante veramente vitale. Il precedente Ministro dell'Economia, Prof. Tremonti, in una sua relazione al Parlamento del gennaio 2002, dichiarò che "*appare indispensabile una revisione legislativa tale che il Garante del Contribuente non*

sia più totalmente disarmato, dal momento che i suoi poteri sono limitati a segnalare, invitare, raccomandare, richiamare". Dichiarazione questa che sembrava testimoniare l'attenzione del Ministro verso le problematiche connesse all'istituzione dell'Organismo di Garanzia, e pareva dimostrativa di una volontà di rafforzarne la posizione istituzionale ed i poteri, onde rendere la sua azione più incisiva ed efficace. Ma alle speranze è subentrata, fino ad oggi, la delusione, perché a queste manifestazioni di intenzione non ha fatto seguito alcun provvedimento concreto.

E' per questo motivo che il Garante del Contribuente per il Piemonte, unitamente ai suoi colleghi di tutta Italia, deve insistere perché la proposta di legge sopra ricordata sia rapidamente approvata. Non vi è a questo riguardo da parte dei Garanti, una sterile posizione di mera critica della normativa esistente, ma un atteggiamento costruttivo, fondata sull'esperienza maturata in un quadriennio di attività che mira a rendere realmente vitale un istituto creato per trasformare i contribuenti italiani da "sudditi" a "cittadini". Attendiamo fiduciosi che a questo risultato – che sembra ormai a portata di mano - si pervenga.

Il Presidente
(Dr. Silvio PIERI)

