

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LII-bis

n. 2

R E L A Z I O N E

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

(Anno 2006)

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

Presentata dal Garante del contribuente per la regione Friuli-Venezia Giulia

Trasmessa alla Presidenza il 22 dicembre 2006

PAGINA BIANCA



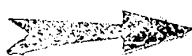
**GARANTE DEL CONTRIBUENTE
PER LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA**



Trieste, 22.12.2006

Prot. n. 346

Al Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri
ROMA

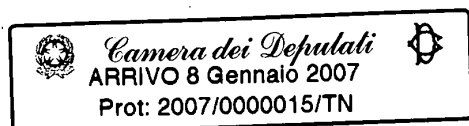


All'On.le. Presidente della Camera dei deputati

ROMA

All'On.le. Presidente del Senato

ROMA



OGGETTO: *Relazione annuale ai sensi dell'art.13-bis della L. n. 212/2000 modificata dall'art.94- co.7 della legge n.289/2002.*

A conferma di quanto già evidenziato nella relazione semestrale del 30.6.2006 si deve rilevare che, dopo la progressiva riduzione del numero delle pratiche verificate nel corso del 2005, sembra che sia in atto una tendenza inversa; sono infatti pervenute nell'anno in corso n. 88 nuove pratiche (contro le n.67 del 2005), riguardanti:

- ritardi nei rimborsi di imposte	n. 19
- richieste di attivazione autotutela	n. 32
- verifiche fiscali	n. 3
- tributi locali	n. 4
- varie	n. 30

Si deve quindi registrare un sensibile mutamento qualitativo degli interventi sollecitati dai contribuenti, che hanno avuto ad oggetto principalmente richieste di attivazione di procedure di autotutela. La diminuzione delle doglianze relative a ritardi nei rimborsi, che pur continuando ad essere numericamente apprezzabili non hanno riguardato - salvo un paio d'eccezioni - importi particolarmente rilevanti, induce ad un cauto ottimismo circa lo smaltimento dell'arretrato, sempre che il dato non sia stato influenzato e falsato da circostanze ignote al momento a questo Ufficio.

Ciò premesso, un bilancio abbastanza attendibile dell'attività espletata in questi anni può essere fatto prendendo in considerazione tre aspetti di tale attività, riguardanti rispettivamente: 1°) il rapporto tra l'Ufficio del Garante e i contribuenti; 2°) il rapporto tra i contribuenti e gli Uffici dell'Amministrazione finanziaria; 3°) il rapporto tra questi ultimi Uffici e quello del Garante e l'efficacia degli interventi esperiti.

Sotto il primo profilo, e cioè quello del rapporto Garante-utenza, si deve precisare che, per quanto concerne il F.V.G., la stragrande maggioranza degli interventi è stata sollecitata da privati piccoli contribuenti, fatto questo abbastanza comprensibile, dato che i grandi contribuenti dispongono normalmente di strumenti sufficienti per risolvere direttamente i loro problemi di natura fiscale, ed in linea con le funzioni del Garante nell'ottica di una tutela rivolta soprattutto alle fasce più deboli dell'utenza.

I rari esposti dei grandi contribuenti hanno in particolare riguardato, nell'ambito regionale, principalmente i ritardi nei rimborsi, in genere per somme assai cospicue e suscettibili perciò di incidere pesantemente sull'economia aziendale.

Da un osservatorio che riflette quindi prevalentemente il punto di vista dei piccoli contribuenti, si è dovuto spesso constatare che la denominazione "Garante" evoca negli interessati l'immagine di un organo fornito di ampi poteri e capace di intervenire direttamente sugli atti degli Uffici fiscali, cioè di annullarli o modificarli; da questa erronea convinzione deriva spesso un tangibile senso di delusione quando le doglianze, anche se condivise e sostenute nei limiti del consentito dall'Ufficio del Garante, non vengono poi accolte dall'Amministrazione finanziaria. Abbastanza frequente è anche una certa confusione circa l'inquadramento del Garante nell'ambito dell'organizzazione statale, nel senso che viene spesso considerato come uno degli uffici periferici dell'Amministrazione finanziaria (in particolare dell'Agenzia delle Entrate), e come tale accomunato ad essi nelle critiche o nelle lamentele; da ciò discende sovente la necessità di puntualizzazioni e spiegazioni che non si sa quanto possano essere effettivamente comprese dai destinatari. La materiale ubicazione dell'Ufficio del Garante nei locali della Direzione Regionale delle Entrate contribuisce indubbiamente ad ingenerare l'equivoco; questo è forse in definitiva l'unico vero inconveniente di tale collocazione, che per il resto non ha creato alcun problema ed ha anzi spesso agevolato il lavoro consentendo contatti personali e diretti con i funzionari degli uffici competenti per i casi trattati.

Relativamente al secondo aspetto, riguardante il rapporto Amministrazione finanziaria-contribuenti, è innegabile che negli ultimi anni vi sia stato un sensibile miglioramento, ma molto resta ancora da fare per instaurare un reale rapporto di fiducia. Appare essenziale a tale scopo l'effettiva e piena attuazione dei principi di chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie, di tutela dell'integrità patrimoniale, di informazione al contribuente e di chiarezza e motivazione degli atti, tutti solennemente sanciti dallo Statuto ma rimasti sinora poco più che mere dichiarazioni d'intenti.

Per l'attuazione dei primi due principi risulta imprescindibile l'azione del Governo e del Parlamento, per cui poco o nulla può fare l'Amministrazione finanziaria in sede locale.

In materia d'informazione è stato fatto invece qualcosa di apprezzabile da parte dell'Agenzia delle Entrate con la realizzazione presso gli Uffici Locali dei front-office attrezzati, che ha notevolmente facilitato le possibilità di accesso alle fonti d'informazione, anche se non sempre gli impiegati addetti sono in grado di fornire risposte adeguate e comprensibili per l'utente medio, date anche le obiettive difficoltà determinate dal caos normativo; ritorna perciò in proposito come punto cardine di ogni reale iniziativa di tutela del contribuente l'esigenza di chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie, che sembra ormai divenuta un mito irraggiungibile, come d'altro canto in quasi tutti gli altri settori del diritto.

Una buona iniziativa è stata anche quella della pubblicazione dell'annuario del contribuente - che dovrebbe però pervenire agli Uffici con maggiore tempestività e ben prima delle scadenze per le dichiarazioni dei redditi - e dei vari opuscoli-guida relativi a particolari problemi o rapporti (locazione, successioni e donazioni, erogazioni liberali etc.); anche in proposito deve però rilevarsi che si tratta di strumenti utilizzabili in definitiva in via diretta soltanto da una minoranza di utenti, in quanto spesso presuppongono il possesso di conoscenze che esulano dal normale bagaglio culturale del contribuente medio.

In materia d'informazione debbono avanzarsi invece serie riserve circa l'efficienza del servizio di call-center. Dalle prove effettuate e dalle lamentele contenute in taluni degli esposti pervenuti è risultata infatti l'estrema difficoltà di avere il collegamento e l'inadeguatezza delle risposte, in particolare in materia di rimborsi; è stato riferito da diversi contribuenti che gli operatori del call-center, dopo aver affermato di non essere in grado di fornire alcuna notizia circa la presumibile epoca di erogazione dei rimborsi, hanno finito per consigliare i richiedenti di rivolgersi al Garante. Questa non può evidentemente essere considerata informazione.

Risultano poi ancora frequenti i casi di mancate risposte degli Uffici alle istanze scritte dei contribuenti o di risposte negative prive di sostanziale motivazione, che oltre a costituire palesi violazioni delle disposizioni dello Statuto appaiono indicative del fatto che le pratiche vengono talvolta gestite con una mentalità poco consona alla tanto auspicata apertura verso il contribuente. Recentemente non si è riusciti ad ottenere neanche dalla Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, che pure si è concretamente attivata in linea generale per sensibilizzare gli uffici dipendenti sulla necessità di motivate risposte, una presa di posizione chiara ed univoca circa la situazione di alcune centinaia di automobilisti del Friuli e del Veneto, acquirenti dopo uno o più passaggi di proprietà interni di autovetture d'importazione intracomunitaria; costoro in particolare, dopo essersi visti sequestrare le carte di circolazione a causa dell'accertata falsità dei documenti comprovanti l'assolvimento dell'IVA presentati all'atto dell'importazione, secondo il Comando della G.d.F. di Udine e secondo il locale Ufficio dell'Agenzia delle Entrate avrebbero dovuto sobbarcarsi l'onere del pagamento dell'imposta da altri dovuta per ottenere una nuova carta di circolazione, nonostante l'estraneità alla fraudolenta evasione. Tale situazione, che ha provocato gravissimi disagi ai numerosi interessati e notevole sconcerto, anche per il diverso (e ad avviso di questo Ufficio più corretto) comportamento tenuto da altro Comando della G.d.F. autore quasi in contemporanea di altra analoga operazione in ambito regionale, ha potuto essere risolta solo grazie al buon senso della Direzione Centrale del Dipartimento Trasporti Terrestri, che, superando gli indugi determinati dai citati pareri, ha disposto infine il rilascio delle nuove carte di circolazione a prescindere dalla prova del pagamento

dell'imposta evasa a monte. Rimangono tuttavia ancora in sospeso le posizioni di un buon numero di automobilisti che, avendo provveduto al pagamento dell'imposta per ottenere celermente il rilascio della nuova carta ed avendo subito dopo chiesto il rimborso di quanto pagato in luogo degli effettivi debitori, non hanno a tutt'oggi ottenuto risposta alcuna da parte dei competenti Uffici dell'Agenzia delle Entrate, nonostante la pacifica assenza di qualsiasi disposizione dalla quale possa arguirsi la sussistenza di una loro responsabilità solidale.

In relazione a detto precedente e alle nuove disposizioni contenute nei commi 9-10-11 dell'art.1 del D.L. n.262/2006, convertito con modificazioni dalla legge 24/11/2006 n.286, si ritiene di dover sottolineare la necessità di una particolare attenzione da parte dei competenti Organi alla posizione dei cessionari in buona fede dei veicoli d'importazione eventualmente immatricolati con falsa documentazione IVA, allorché sarà emanato il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate previsto dall'ultimo dei commi citati.

Permane infine, nei casi di dubbi interpretativi della normativa fiscale, la tendenza dell'Amministrazione a privilegiare la lettura più sfavorevole al contribuente, con scarsa coerenza con lo spirito informatore dello Statuto. Così l'Agenzia delle Dogane, alla quale su esposto di uno spedizioniere è stato segnalato il difforme comportamento di alcune Circosezioni doganali circa l'applicazione della sanzione di cui all'art.318 del TULD (specificamente concernente la mancata dichiarazione di destinazione delle merci introdotte nel territorio doganale per via area, marittima o terrestre entro i termini stabiliti dall'art.95 dello stesso T.U.), ha optato per l'applicabilità di detta sanzione anche alla diversa ipotesi di ritardo nella richiesta di proroga o di trasformazione in definitiva dell'autorizzazione alla temporanea esportazione, nonostante il carattere meramente formale della violazione per l'insussistenza - almeno nei casi rappresentati - di qualsiasi diritto doganale. In un ambito ancor più generale l'Agenzia delle Entrate, con la recente circolare n.32/E del 19.10.2006, ha ritenuto l'efficacia retroattiva dell'estensione ai lavoratori autonomi del regime presuntivo di imponibilità reddituale introdotta dalla legge n.311/2004, sotto il profilo che le disposizioni di cui ai commi 402, 403 e 404 della legge citata avrebbero semplice natura procedimentale, in quanto ampliativi dei poteri d'indagine bancaria; senonché, come già da più parti è stato rilevato, la modifica dell'art.32 del D.P.R. n.600/73, toccando anche l'onere dell'Amministrazione di provare la pretesa impositiva ed invertendo praticamente in suo favore tale onere, va ad incidere anche su norme di diritto sostanziale, con la conseguenza che l'interpretazione sostenuta dalla stessa Amministrazione si pone in palese contrasto con il divieto di effetto retroattivo delle disposizioni tributarie sancito dall'art.3 dello Statuto dei diritti del contribuente.

Per quanto concerne il terzo aspetto, relativo ai rapporti Garante-Uffici finanziari ed efficacia degli interventi, va' dato atto che in linea di massima gli Uffici - ed in particolare quelli dell'Agenzia delle Entrate con i quali più frequenti sono i contatti - rispondono con sufficiente sollecitudine alle richieste d'informazione; tali risposte non sempre però risultano complete ed esaustive, soprattutto nel caso di questioni complesse, per cui si rende poi necessaria la richiesta di ulteriori notizie e chiarimenti con conseguente dilatazione dei tempi di trattazione delle pratiche. Anche in considerazione di ciò si ritiene assolutamente indispensabile l'emanazione di una norma che disponga la sospensione per un congruo periodo di tempo del termine per la proposizione del ricorso giurisdizionale nel caso in cui l'utente richieda l'intervento del Garante in pendenza del termine stesso.

Il punto critico dei rapporti con gli Uffici resta comunque quello concernente l'attivazione delle procedure di autotutela. Anche a voler considerare sotto un profilo assolutamente minimale la funzione del Garante, si ritiene in particolare che detta attivazione debba essere quanto meno intesa come il potere di inoltrare una richiesta motivata di riesame e di determinare così l'obbligo dell'Ufficio interessato di fornire una risposta altrettanto motivata in relazione alle osservazioni e considerazioni contenute nella richiesta stessa; è evidente che è quasi impossibile in tali casi evitare una qualche presa di posizione circa il merito della vertenza, specialmente ove nel provvedimento già emanato risulti in tutto od in parte omesso l'esame di doglianze apparentemente non prive di rilevanza del contribuente.

Si è dovuto in particolare constatare che mentre con alcuni Uffici è possibile instaurare dei contatti costruttivi, con altri - fortunatamente in minoranza - non è quasi possibile alcun dialogo, in quanto ogni osservazione e considerazione sembra destinata ad essere ignorata o a provocare addirittura un irrigidimento dell'Ufficio interessato sulle proprie posizioni.

Più in generale si deve confermare, con riferimento anche alle situazioni non riconducibili nell'ambito dell'autotutela, che sussiste una notevole resistenza degli Uffici finanziari a rivedere le proprie posizioni, anche di fronte a conseguenze particolarmente gravi di determinati loro comportamenti o interpretazioni; in questi casi l'efficacia dell'azione del Garante viene perciò in concreto a dipendere quasi esclusivamente dalla disponibilità del Direttore Regionale dell'Agenzia di volta in volta interessata ad effettuare degli interventi autoritativi nei confronti degli Uffici dipendenti.

Sembra quindi indispensabile escogitare un qualche strumento che attribuisca una maggiore incisività agli interventi del Garante, se si vuole dare un effettivo peso alla sua attività anche a fini deflattivi del contenzioso tributario. Si è d'accordo con i teorici nell'escludere l'ipotesi di attribuzione di poteri di amministrazione diretta, ed in particolare di poteri di annullamento o modifica degli atti degli Uffici finanziari, che verrebbero a snaturare l'istituto; una via potrebbe forse essere quella di rendere obbligatoria l'instaurazione dell'azione disciplinare, che nell'attuale sistema è meramente facoltativa, quanto meno nel caso di documentata segnalazione di ripetute violazioni delle disposizioni dello Statuto del contribuente, e di attribuire all'Ufficio del

Garante - limitatamente a tali procedimenti - un qualche potere d'intervento analogo a quello dell'Amministrazione.

Come osservazione conclusiva deve rilevarsi che nessuna delle problematiche evidenziate dai vari Uffici del Garante nelle precedenti relazioni ha trovato sinora una soluzione normativa e che sarebbe opportuna, al fine di evitare inutili ripetizioni e duplicazioni, una modifica dei commi 12 e 12bis dell'art.13 dello Statuto, nel senso di prevedere la redazione da parte di detti Uffici di un'unica relazione annuale da indirizzare a tutti i soggetti istituzionali indicati in dette norme.

IL PRESIDENTE
dott. Augusto Marinelli

