

IL CATASTO E LE PREOCCUPAZIONI DEL CONTRIBUENTE

Come è noto, il decentramento catastale tenderebbe, secondo i suoi fautori, ad avvicinare sia le competenze amministrative al cittadino che ad attribuire le funzioni catastali ai soggetti che hanno il ruolo di amministratori del territorio e della fiscalità locale, con conseguenti maggiori benefici.

In altri termini, secondo i fautori del decentramento, i Comuni disporrebbero di un ulteriore strumento informativo, necessario per una migliore indagine sulla consistenza patrimoniale-immobiliare dei contribuenti del proprio territorio.

L'Agenzia del Territorio a cui veniva attribuita la funzione della gestione dei sistemi informatici, attinenti all'anagrafe dei beni immobiliari, ha portato avanti il progetto di decentramento.

Tuttavia, nonostante l'impegno profuso, il progetto ha rilevato una grossa carenza in quanto la dimensione comunale di gran parte dei Comuni Italiani si è rilevata del tutto insoddisfacente a gestire in modo efficace ed economico la propria parte di compiti catastali. E' vero pure che si è creata, a volte, un' aggregazione tra Comuni di minore dimensioni per l'esercizio dei compiti catastali, ma anche vero che ciò ha generato spesso confusione ed ulteriori costi. La conseguenza di ciò è che sono stati fatti vari tentativi volti a rafforzare il rapporto Comuni-Agenzia del Territorio.

Stando così le cose, sembra al Garante che il rafforzamento del sistema centrale sia la

strada migliore per ottenere e garantire, come è stato detto, uniformità, giustizia sostanziale, equità fiscale e maggiore efficienza nella fornitura dei servizi ai contribuenti.

Ciò sia per evitare i maggiori costi di esercizio, che si determinerebbero da parte degli oltre ottomila Comuni italiani, sia per evitare la paventata prospettiva inquietante che gli stessi Comuni, a loro volta, affidino la gestione dei compiti a società private, non sempre garanzia di correttezza laddove gli Amministratori pubblici non siano particolarmente attenti.

In altri termini, ad avviso del Garante, occorre evitare la polverizzazione del catasto d'Italia per non compromettere la consolidata perequazione catastale.

Non bisogna dimenticare, infatti, che la rendita catastale è un elemento di finanza statale.

Conclusivamente, il decentramento catastale è utile solo a fare accrescere potere e capacità di spesa di centri periferici a scapito dei contribuenti.

**LE FUNZIONI DI SEGRETERIA E TECNICHE ASSICURATE AL GARANTE
DALLA DIREZIONE REGIONALE DELLE ENTRATE**

Dalle relazioni semestrali ed annuali che i Garanti del Contribuente presentano al Ministro dell'Economia e Finanze (art.13, comma 12 della legge 212/2000) al Governo ed al Parlamento (comma 13 bis) sono con frequenza segnalate inadeguatezze in ordine al rispetto dell'art.13, comma 5, (“le funzioni di segreteria e tecniche sono assicurate al Garante del contribuente dagli uffici delle direzioni regionali delle entrate presso le quali lo stesso è istituito”).

Non è qui il caso di rammentare tutte le funzioni che la legge ha attribuito al Garante, ben note al Sig. Ministro dell'Economia, ma è di tutta evidenza che ad esse devono essere correlate i mezzi necessari ad assolvere alle dette funzioni.

Ciò premesso, il Consiglio Direttivo dell'Organizzazione Nazionale dei Garanti del Contribuente, nell'ultima riunione del 05.06.2006, avvenuta in Roma, ha provveduto a nominare una Commissione di studio sulle dotazioni del Garante, che ha predisposto una relazione, di cui si offre uno stralcio:

“Per far fronte a compiti così vasti occorrono le dotazioni adatte, che vanno ovviamente dimensionate in ogni regione in base al bacino di utenza ed alle particolari caratteristiche, quali ad esempio il bilinguismo.

Alcune di esse costituiscono la strumentazione minima senza la quale nessun ufficio può oggi funzionare con efficienza, efficacia ed economicità.

- 1) Necessità di elementari strumenti di comunicazione:

a) telefono con linea esterna

b) casella postale elettronica

c) fax

2) Sede

a) Autonomia rispetto all'Agenzia

b) Facile da raggiungere da parte del pubblico

c) Adeguata come dimensioni

3) Dotazioni d'ufficio

a) Computer con applicativi adeguati

b) Stampanti

c) Scanner

d) Fotocopiatrice

e) Comuni dotazioni di cancelleria

4) Personale

a) Adeguato al carico di lavoro

b) Adeguato al tipo di lavoro e retribuito di conseguenza

c) In numero minimo tale da consentire la copertura di assenze per ferie o
altro

Per i Garanti il discorso è più complesso, perché la specificità dei loro compiti richiede attrezzature altrettanto specifiche, raggruppabili a seconda della funzione cui

servono.

Alcune funzioni sono determinate dalla legge istitutiva:

1) Funzioni finalizzate alla tutela diretta del contribuente:

- a) sportello aperto al pubblico
- b) mezzi di comunicazione
- c) accesso anagrafe tributaria e banche dati collegate

2) Funzioni generali di controllo che richiedono buona conoscenza della normativa vigente, ottenibile tramite:

- a) accesso internet
- b) accesso intranet agenzie e Enti locali
- c) accesso banche dati giuridiche
- d) accesso riviste, giornali, e pubblicazioni tecniche, in forma cartacea o tramite internet

3) Funzioni di controllo sul funzionamento degli uffici:

- a) Disponibilità di mezzi di accesso, specie nelle regioni più vaste o non ben servite da mezzi pubblici
- b) Conoscenza dei sistemi di organizzazione e gestione degli enti pubblici ottenibile tramite gli stessi strumenti al punto 2)

4) Funzioni di raccolta di dati e notizie sui rapporti cittadini/amministrazione finanziaria, da fornire alle autorità amministrative e politiche:

a) Potere di indagine presso pubbliche amministrazioni ed enti economici;

b) Potere di sollecitare indagini e accertamenti da parte della G.d.F.

Altre funzioni, pur non previste esplicitamente dalla norma, sono emerse come utili all'andamento del lavoro:

1) Coordinamento dei Garanti a livello nazionale, per cui è fondamentale:

a) Rimborso spese sostenute per le riunioni

2) Funzione di collegamento tra i Garanti e gli Uffici Finanziari, a fini sia conoscitivi, che didattici, che richiede

a) Possibilità di incontri tra i Garanti e i vertici degli Uffici

3) Funzione divulgativa dei diritti e della tutela del contribuente, per cui occorre

a) Possibilità di organizzare e partecipare ad iniziative di informazione.

In generale, si nota come il tipo particolare di lavoro richieda una elevata professionalità, che esige sia da parte del personale che dei componenti una vasta preparazione di base ed un costante aggiornamento.”

Tutto ciò premesso, è necessario un incontro tra il Sig. Ministro dell'Economia, l'Organizzazione Nazionale dei Garanti e la Direzione Generale dell'Agenzia delle Entrate perché si giunga ad un protocollo di intesa che preveda con precisione i mezzi che debbano essere forniti a ciascun ufficio del Garante.

LA NECESSITA' DI MODIFICARE L' ART.13 DELLA LEGGE 27 LUGLIO 2000 N°212.-

Sono passati ormai sei anni dalla creazione del Garante del Contribuente e si rende necessaria una revisione della norma oggi vigente. Tale esigenza era già stata avvertita nella precedente legislatura tanto che era scaturita una proposta di legge (C.5313 Benvenuto, C. 5201 Lettieri e C.5415 Degennaro), poi decaduta per la fine della legislatura. E', quindi, opportuno e necessario che si riprenda il cammino.

La modifica, in particolare dovrebbe sancire che il personale e le risorse materiali e tecniche necessari per il funzionamento delle segreterie delle Autorità Garanti debbano essere forniti dal Dipartimento per le Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e Finanze e non come attualmente, dall'Agenzia delle Entrate che può subire controlli ed eventualmente critiche da parte del Garante; che venga riconosciuta la facoltà di convocare dinanzi a sé il contribuente ed il rappresentante dell'ufficio tributario per acquisire più precisi elementi in ordine al rapporto controverso; che venga prevista la sospensione dei termini per proporre ricorso alla commissione tributaria provinciale nel caso il contribuente richieda la tutela dell'Autorità garante riguardo ad atti impugnabili ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo 31.12.1992, n°546.-

Ad ogni buon conto viene allegata copia della proposta di legge sopra indicata. (all.2)

RIPROPOSIZIONE AGGIORNATA DI ALCUNI TEMI GIA' PROPOSTI
NELLA PASSATA LEGISLATURA

A) COMMISSIONE TRIBUTARIA CENTRALE

In una precedente relazione scrivevamo quanto segue:

“Sono giunte segnalazioni di grosso malcontento in ordine ai ritardi smisurati nell’ottenere una decisione della Commissione Tributaria Centrale ed in ordine a decisioni delle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali che presentano insufficienti motivazioni se non addirittura contraddittorie tra motivazione e dispositivo.

Tali segnalazioni inducono il Garante del Lazio a fare alcune considerazioni sul sistema “giustizia tributaria”.

In un’intervista su “Il Sole 24 Ore” del 12.08.2002, concessa dal Direttore della segreteria della C.T.C., veniva posto un rilievo che le pratiche giacenti erano 400.000 e che con la produzione annuale delle decisioni, intorno alle 12.000, sarebbero stati necessari dai 30 ai 40 anni per smaltire le pratiche giacenti.

A distanza di poco più di un anno, altra intervista sul “Il Sole 24 Ore”, questa volta con il Presidente della Commissione , Dott. Giovanni Paleologo. In tale occasione, i ricorsi pendenti sono stati indicati in 330.000. Il simpatico giornalista intitola il suo pezzo come segue: “La Commissione che non c’è più inaugura la sede”. Si legge nel testo: “Un destino buffo per un organismo che il legislatore aveva pensato, con una legge del ’92, di affossare, sancendo la morte a partire dal 31 dicembre 1998. Una

previsione azzardata, visto che all'epoca la Commissione aveva oltre 400.000 cause pendenti e ne definiva circa 10.000 l'anno. Senza contare i ricorsi delle Commissioni di secondo grado che la CTC ha continuato a ricevere fino al '97. Ci si è, dunque, dovuti arrendere all'evidenza e, prima che il '98 finisse, correggere la previsione: la Commissione Tributaria Centrale è "resuscitata" e ora è destinata a vivere finchè non avrà smaltito tutto l'arretrato. Fascicoli che sono stipati in bell'ordine in un ex cinema delle vicinanze. E lì rimarranno".

Nello stesso articolo si legge che almeno 100-150 mila di quei ricorsi sono ormai privi di interesse; che possono essere definiti con un'ordinanza di "cessata materia del contendere"; che, comunque, bisogna studiarli uno per uno; che i 167 giudici della CTC – scelti tra i magistrati della Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, dell'Avvocatura dello Stato, tra i professori universitari e gli alti funzionari statali – e i 99 impiegati lavorano sul contingente: le cause vengano esaminate una volta iscritte a ruolo. Sempre nello stesso articolo: "330.000 ricorsi ancora da decidere. E siccome nel 2002 sono state chiuse 18.000 cause (ma quest'anno, per via del trasloco, saranno sicuramente meno) c'è da presumere che la CTC camperà almeno altri 18 anni. Vissuti, quanto meno, con maggiore confort."

Il Garante del Lazio segnale come questa situazione venga percepita dai contribuenti come uno "sconcio" e che si impongano dei rimedi. Un rimedio potrebbe essere quello di rinforzare le fila dei componenti della CTC, utilizzando giudici tributari regionali sottoutilizzati e far gestire l'operazione dall'attuale Consiglio di Presidenza

della Giustizia Tributaria”.

Ad integrazione di quanto detto nella precedente relazione e, sempre con l'intento di contribuire alla soluzione del problema, nell'interesse dello Stato e dei contribuenti, il Garante suggerisce la creazione di – sezioni stralcio della CTC -.

Tali sezioni dovrebbero essere distaccate presso le Commissioni Tributarie Regionali della Lombardia, Lazio, e Campania. Alle sezioni della Lombardia dovrebbero essere assegnate le pratiche provenienti dalle Regioni del Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto e Liguria; alle sezioni del Lazio andrebbero le pratiche provenienti dalla Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria, Sardegna; a quelle presso la Commissione Tributaria della Campania toccherebbero le pratiche provenienti dalla Basilicata, Abruzzo, Molise, Calabria, Sicilia. Alla CTC, viceversa, resterebbero le vertenze provenienti dalla Lombardia, Lazio e Campania. Le sezioni stralcio dovrebbero essere formate da giudici tributari regionali ed, occorrendo, da giudici tributari provinciali, che dichiarano la loro disponibilità.”

B) COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI E REGIONALI

In una precedente relazione scrivevamo quanto segue:

“Il D.Lgs. n. 545/92 prevede il seguente organico: 5.550 componenti presso le Commissioni Tributarie Provinciali; 2.934 componenti presso le Commissioni Tributarie Regionali. Totale: 8.484.

Nella Direttiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze, concernente i compensi, inviata al Dipartimento per le Politiche Fiscali e al Dipartimento della Ragioneria

Generale dello Stato, si legge quanto segue:

“Il graduale processo di riforma delle norme tributarie e dell’Amministrazione Finanziaria è stato accompagnato da un parallelo cambiamento del procedimento avanti le Commissioni Tributarie che ha visto, tra l’altro, la riduzione da tre a due dei gradi di merito, l’istituzione di una fase cautelare volta ad ottenere la sospensione nei casi più gravi dell’esecutività dell’atto impositivo, la possibilità di porre in esecuzione il giudicato anche nei confronti dell’Amministrazione Finanziaria.

Questi fattori, uniti ai provvedimenti diretti a prevenire e contenere il contenzioso, hanno comportato una minore litigiosità, ma, contestualmente, una maggiore complessità dei ricorsi che richiedono un notevole impegno sia in sede di esame che di stesura delle decisioni da parte dei Giudici Tributarî. Fenomeno, questo, destinato ad accentuarsi a seguito dell’entrata in vigore della legge 28 dicembre 2001 n.448, che ha attribuito alla giurisdizione tributaria la cognizione di tutte le controversie in materia, comprese quelle relative ai tributi doganali.

I Giudici Tributarî, pertanto sono chiamati a dirimere controversie che comportano un’alta qualificazione, preparazione e professionalità”.

Il Garante del Lazio, premesso che l’alta qualificazione, preparazione e professionalità possono essere ottenute solo con un costante aggiornamento che assorbe molto tempo, considerati i continui cambiamenti della materia tributaria, ritiene che l’attuale sistema non sia soddisfacente per i seguenti motivi:

- a) i giudici di carriera (ordinari, amministrativi, contabili, militari) che fanno

parte delle Commissioni Tributarie e che svolgono in linea di massima le funzioni di Presidente e di Vice-Presidente di sezione non possono dedicare molto tempo alla funzione giurisdizionale tributaria, essendo oberati dalla mole e dall'arretrato dei processi loro assegnati nei rispettivi ambiti di "provenienza".

b) gli altri giudici, c.d. "laici", provengono da varie categorie: avvocati, contabili, ingegneri, architetti, geometri, periti edili, dottori commercialisti, ragionieri, dipendenti civili dello Stato, Ufficiali della Guardia di Finanza in pensione, iscritti all'albo dei revisori dei periti industriali, dei dottori agronomi, degli agrotecnici e dei periti agrari. Tali soggetti, considerato anche il modesto trattamento economico, non sempre sono disponibili al "notevole impegno" sia in sede di esame che di stesura delle decisioni, conseguenti a ricorsi sempre più complessi.

Possibili rimedi

Nominare giudici tributari a tempo pieno. I componenti dovrebbero essere scelti tra avvocati e dottori commercialisti che abbiano esercitato per almeno 5 anni per la nomina nella C.T.P. e 10 anni per quella nella C.T.R., utilizzando le tabelle "E" ed "F" annesse al Dlgs. N.545/92.

Una volta nominati, questi dovrebbero essere destinati in Province diverse da quelle in cui hanno esercitato la loro professione. L'organico non dovrebbe superare il numero complessivo di 1.260 unità, di cui 840 destinati alla C.T.P. e 420 alla C.T.R.

Il costo per i giudici a tempo pieno, anche se comportante un limitato incremento rispetto all'attuale costo dei giudici a tempo parziale, verrebbe ampiamente coperto dalla riduzione della spesa concernente le strutture edilizie e le attrezzature varie.

Si pensi al semplice fatto che mentre ora le sezioni previste sono 1.414 per cui occorrono almeno 1.414 stanze di segreteria, nella soluzione prospettata le stanze sarebbero solamente 210.

Le Presidenze delle Commissioni, 103 per le Provinciali e 21 per le Regionali, potrebbero essere affidate a Magistrati togati in pensione.

La gestione di tutta l'operazione potrebbe essere affidata all'attuale Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, anche in correlazione al fatto che i giudici tributari attualmente impiegati a tempo parziale e che furono insediati il 1° aprile 1996 durano in carica nella stessa commissione non oltre nove anni. (art.11, 1° comma, Dlgs. n. 545/92).

Né vanno sottaciuti altri vantaggi, quali quelli di conseguire dai giudici togati attualmente impiegati nella giustizia tributaria, con relativa perdita di ore di lavoro, una maggiore produttività negli ambiti di provenienza.

Nell'anno 2005, come è noto, il legislatore ha esteso la competenza delle Commissioni. In altri termini, ancora una volta è stata ampliata la giurisdizione dei giudici tributari, che dovranno decidere oltre che sulle imposte di ogni genere e specie, comunque denominate, anche le controversie sul canone di occupazione di

spazi ed aree pubbliche, sul canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue e per lo smaltimento dei rifiuti urbani, nonché le vertenze concernenti l'imposta o il canone comunale per la pubblicità e il diritto per le pubbliche affissioni.

Quindi, anche per le entrate degli enti locali, di natura tributaria o patrimoniale (come il COSAP o il canone sulla pubblicità) l'impugnazione dei provvedimenti dovrà essere proposta alle Commissioni tributarie. Così stando le cose, si rende ancora più pressante, ad avviso del Garante, la creazione di giudici tributari a tempo pieno nel senso auspicato nella precedente relazione. Il giudice a tempo pieno è quello che può garantire una maggiore professionalità. Allo stesso modo, ritiene il Garante, che l'interesse dei contribuenti sia quello di avere una rappresentanza in giudizio, la più qualificata possibile.

Interesse che può essere maggiormente garantito da Avvocati e Dottori Commercialisti, che possono vantare anche la qualifica di revisori contabili.”

Come è noto nel 2006 la giurisdizione delle Commissioni Tributarie è stata estesa alle iscrizioni ipotecarie su immobili e ai provvedimenti di fermo amministrativo dei beni mobili registrati. Tale estensione comporterà un ovvio aumento del contenzioso tributario, non tale tuttavia da ingrossare sensibilmente i dati disponibili sull'attività giurisdizionale delle Commissioni al 31/XII/2005. E, precisamente, i seguenti:

- Totale ricorsi sopravvenuti nel 2005, nelle Commissioni Provinciali: 255.276.
- “ “ “ “ “ “ “ Regionali: 45.678.

Ebbene, ipotizzando un numero di ricorsi di 260.000 in un anno presso le

Commissioni Provinciali, con una produttività media di duecento decisioni all'anno per ciascun giudice si ottiene che le Commissioni Provinciali dovrebbero contare su 1.300 giudici; mentre ipotizzando un numero di ricorsi di 50.000 presso le Commissioni Regionali, con una identica produttività media di duecento decisioni all'anno per ciascun giudice, si otterrebbe che le Commissioni Regionali dovrebbero contare su 250 giudici.

C) I PROBLEMI DELL'IRAP.

In una precedente relazione scrivevamo quanto segue:

“Come è noto l'imposta regionale sulle attività produttive ha dato luogo, fin dalla sua istituzione con D.Lgs. n.446/1997, ad un continuo dibattito nonché ad un imponente contenzioso dinanzi a tutte le giurisdizioni tributarie, che a loro volta hanno adito a più riprese anche la Corte Costituzionale della Repubblica. Anche se l'introduzione dell'IRAP è stata motivata dall'esigenza di dotare le Regioni italiane di un'imposta idonea a produrre un gettito adeguato alle funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni stesse, nonché dalla necessità di sostituire un complesso di prelievi obbligatori la cui molteplicità costituiva un aggravio di oneri amministrativi, non c'è dubbio che l'ampia definizione del fatto generatore (esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi) ha comportato, quale conseguenza, una smisurata individuazione di soggetti passivi dell'IRAP con inevitabili ricadute, appunto sul

piano del dibattito e su quello contenzioso.

Preme al Garante segnalare i più significativi interventi sul tema, concernenti l'esigenza di rivedere la struttura di tale tributo, se non la sua eliminazione.

“La completa attuazione della riforma dell'IRPEF richiede ulteriori risorse per circa 12-13 miliardi all'anno. Almeno il doppio serve per superare L'IRAP (tralasciando i problemi legati alla soppressione di un'imposta regionale e interamente destinata alla Sanità. Si tratta, quindi, di reperire, o con nuovi tagli o con nuove entrate, le ingenti risorse necessarie. ...E al fondo resta il fatto che il Governo e Opposizione non possono più evitare di rispondere alla domanda su quale Fisco sia funzionale alla crescita o allo sviluppo”. (Salvatore Padula su “Il Sole 24 Ore” del 14.03.2004).

Diana Bracco, presidente di Federchimica, durante la tavola rotonda al convegno della Confindustria dedicato allo sviluppo aveva detto, in sintesi, che si parla tanto di alimentare gli investimenti di innovazione e ricerca e poi bisogna assistere a dei veri e propri scandali come il fatto di dover pagare l'IRAP sui ricercatori, a tutto svantaggio sul costo del lavoro. In quell'occasione il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, precisava che il Governo non aveva mai promosso la totale abolizione dell'IRAP ma che per i ricercatori si sarebbe fatta un'eccezione (03 aprile 2004) “Per l'IRAP annunciata l'abolizione alla fine del 2005. Se l'annuncio dato del sottosegretario all'Economia Gianluigi Magri dovesse effettivamente realizzarsi si metterebbe la parola fine a una delle imposte più controverse degli ultimi tempi. Ma con un gettito pari a 31.850 miliardi di euro, secondo i dati consuntivi riferiti al 2002,