

Né la Regione né gli enti locali contestano il potere di intervento del Garante “statutario” in ordine ai tributi di loro competenza..

Resta aperto un costruttivo dialogo fra il Garante del contribuente e i Difensori Civici della Regione, dei Comuni più importanti e delle Comunità montane presenti nel territorio marchigiano.

Non si registrano contrasti con tali Autorità nell’esercizio delle rispettive funzioni; deve essere, anzi, positivamente rilevata l’esistenza di forme spontanee di collaborazione nella trattazione di pratiche relative a questioni ed a rapporti di natura tributaria, in ordine alle quali i Difensori Civici chiedono, quando lo ritengano opportuno, il parere del Garante sui rimedi esperibili o trasmettono direttamente al medesimo le istanze ricevute dai cittadini per l’eventuale avvio di procedimenti a loro tutela.

A questo *modus operandi* ha prestato la sua adesione il nuovo Difensore Civico della Regione Marche, avv. Samuele Animali, in occasione della gradita visita resa all’Ufficio del Garante dopo la sua nomina, dando continuità ad una linea di azione concordata fin dal 2001 con il suo predecessore, prefetto Giuseppe Colli, nel comune convincimento che una efficace tutela dei cittadini nelle vertenze tributarie possa essere meglio assicurata da un Organo dotato di specifiche competenze tecniche in materia, indipendentemente dall’Autorità alla quale essi si sono rivolti.

4 - Sintesi dell’attività svolta nel 2° semestre 2006 e nell’anno 2006.

4.1 -Nel 2° semestre del 2006 sono stati aperti n.60 nuovi fascicoli, che, sommati a quelli del 1° semestre dello stesso anno (n. 64), danno un totale di n. 124 pratiche trattate nell’intero anno 2006. Si precisa che la segreteria apre il fascicolo, dietro indicazione dei Garanti, solo quando la segnalazione o istanza pervenuta richiede un intervento, una risposta o comunque un’attività dell’Ufficio.

Come per il passato, le segnalazioni vengono ricevute ed accettate qualunque sia la forma della comunicazione (servizio postale, fax, e-mail). Si è rilevato un certo abuso da parte dei contribuenti nell’impiego della posta elettronica. Non di rado le istanze risultano prive di qualsiasi documentazione di supporto e perfino della indicazione dei dati essenziali per individuare l’oggetto e i motivi della doglianza: il che costringe l’Ufficio a richiedere con lo stesso mezzo (e-mail) più precise informazioni, che non sempre vengono trasmesse.

L’oggetto dei procedimenti avviati e la tipologia delle deliberazioni adottate nel semestre in esame risultano dal seguente prospetto:

a) comportamenti non corretti del personale degli uffici finanziari	n. 1
b) comportamenti irregolari del personale addetto alle verifiche fiscali	n. 2
c) sollecito di rimborsi di imposte (tributi diretti, IVA, imposte di trasferimento, ICI, TARSU)	n. 20
d) istanze di attivazione delle procedure di autotutela riguardo ad atti impositivi emessi da uffici dell’Agenzia delle Entrate o da Comuni	n. 17
e) segnalazioni su questioni di varia natura	<u>n. 20</u>
	<u>Totale</u> <u>n. 60</u>

- Procedimenti definiti nel corso del semestre 2006: n. 75
- Procedimenti definiti nel corso dell'anno 2006: n. 139
- Procedimenti in fase di studio o di istruttoria n. 23

Movimento dei procedimenti (nuovi e pendenti) nel 2° semestre 2006

1	2	3	4	5
Procedimenti pendenti al 1° luglio 2006	Procedimenti sopravvenuti dal 1° luglio al 31 dicembre 2006	Totale (1+2)	Procedimenti definiti nel 2° semestre 2006	Procedimenti pendenti al 1° gennaio 2007 (3 - 4)
n. 38	n. 60	n. 98	n. 75	n. 23

Movimento dei procedimenti (nuovi e pendenti) nell'anno 2006.

1	2	3	4	5
Procedimenti pendenti al 1.1.2006	Procedimenti sopravvenuti dal 1.1. al 31.12.2006 (64 + 60)	Totale (1 + 2)	Procedimenti definiti dal 1.1. al 31.12.2006 (64 + 75)	Procedimenti pendenti al 1.1.2007 (3 - 4)
n. 38	n. 124	n. 162	n. 139	n. 23

La riduzione delle pratiche pendenti al 1° gennaio 2007 (n. 23) è almeno in parte dovuta all'azione sinergica del Garante, della Direzione Regionale delle Entrate e degli uffici locali competenti, volta alla definizione di alcuni procedimenti avviati in anni passati (dal 2002 al 2005) che, per la vetustà dei rapporti in contestazione, per ritardi non sempre giustificati degli uffici finanziari e, in alcuni casi, per la difficoltà di rintracciare atti e documenti risalenti ad epoche ormai lontane, non giungevano a compimento, nonostante i solleciti del Garante e la segnalazione degli inadempimenti alla D.R.E..

Di tali pratiche ne restano pendenti solo 2 (n.108/02 e n.72/05), una delle quali (n.72/05) è in corso di archiviazione.

4.2 -Le istanze di rimborso presentate nel 2° semestre nel 2006 (n. 20) sono in sensibile aumento rispetto a quelle del 1° semestre (n. 8); il loro numero complessivo, rapportato al totale delle segnalazioni pervenute nell'anno, smentisce l'ottimistica ipotesi, formulata nella relazione nel 1° semestre 2006 (pag. 4), di "graduale normalizzazione di un fenomeno che negli anni scorsi costituiva una delle principali cause di malcontento dei creditori dell'erario, di sfiducia nei confronti dell'Amministrazione finanziaria e di deterioramento dei rapporti tra Fisco e contribuenti".

Attendibili notizie di stampa di fonte governativa dimostrano, purtroppo, che la piaga dei rimborsi d'imposte arretrati, lungi dall'essere stata sanata, si è ulteriormente aggravata, anche per effetto della nota sentenza della Corte di Giustizia U.E. in materia di detrazione dell'IVA sulle "auto aziendali", nonostante i rilevanti sforzi compiuti dall'Agenzia delle Entrate per arginare il fenomeno.

Persistono, pertanto, e sono ampiamente giustificate le proteste dei contribuenti creditori, costretti ad attendere *sine die* il soddisfacimento dei loro diritti, senza ricevere alcuna informazione sullo stato delle loro pratiche e sui tempi del pagamento.

4.3 -Come si è in precedenza avvertito, la maggior parte delle istanze di attivazione dell'autotutela non è stata accolta da questo Garante.

Costante parametro di riferimento per le valutazioni di tali fattispecie è il Regolamento approvato con D.M. 11 febbraio 1997 n. 37, il quale disciplina (e limita) l'esercizio del potere di autotutela da parte degli Organi dell'Amministrazione finanziaria. Soltanto se l'atto in contestazione risulta affetto da vizi di legittimità o da errori giuridici o di fatto riconducibili ad alcuna delle previsioni (non tassative) dell'art. 2 del citato Regolamento o ad ipotesi non espressamente contemplate in detta norma ma di pari evidenza e gravità, il Garante invita gli Uffici competenti a riesaminare l'atto alla luce delle considerazioni esposte nella sua delibera e ad adottare i provvedimenti conseguenti.

In ogni altro caso -e segnatamente quando il giudizio sulla legittimità o sulla fondatezza dell'atto dipende dalla dubbia soluzione di questioni giuridiche complesse, il Garante si astiene, di regola, dall'intervento, comunicando al contribuente che, in presenza di un ragionevole e non pretestuoso contrasto di opinioni tra fisco e contribuente sull'interpretazione o sull'ambito di applicazione della norma regolatrice della fattispecie, l'esercizio dell'autotutela a favore del contribuente non è esigibile per difetto dei presupposti legali e spetta, di conseguenza, al giudice (non ad Organi amministrativi) stabilire, nel contraddittorio delle parti e con le garanzie del processo, quale delle contrapposte tesi sia conforme al diritto ed alla giustizia.

Analogo è l'orientamento di questo Collegio nei casi in cui l'attivazione delle procedure di autotutela viene richiesta sulla base di controvertibili elementi e valutazioni di mero fatto, contrapposti a quelli rilevati in sede di verifica fiscale o accertati in esito all'istruttoria dell'Ufficio finanziario: il Garante non ha infatti il potere né gli strumenti per effettuare indagini autonome le cui risultanze possano essere sostituite a quelle compiute dagli Organi competenti nel legittimo esercizio delle loro attribuzioni.

Nei non molti casi residui le determinazioni adottate dall'Amministrazione tendono generalmente, specie negli ultimi tempi, a conformarsi alle delibere del Garante.

Non mancano tuttavia, come si è accennato, esempi di risposte negative inadeguatamente motivate, con le quali l'Ufficio si limita a ribadire pedissequamente il proprio contrario punto di vista, senza tener conto delle argomentazioni svolte dal Garante e senza farsi carico di confutarle a giustificazione del proprio dissenso. Nel paragrafo successivo saranno segnalati due dei casi più significativi di tale comportamento, i quali rivelano una inaccettabile sottovalutazione dei contributi del Garante, specie nella delicata materia dell'autotutela. Si tratta di episodi numericamente limitati ma non irrilevanti, sia perché si inseriscono nel contesto di un altrettanto limitato numero di interventi, accuratamente selezionati in via preventiva, sia anche perché simili comportamenti -come si è osservato in relazioni precedenti- pregiudicano l'immagine e la credibilità del Garante, avallando la diffusa opinione che il medesimo non sia in grado di svolgere efficacemente neppure quella *moral suasion* che costituisce, in mancanza di poteri forti ed effettivi, l'unica "arma" di cui dispone per incidere sui rapporti tra fisco e contribuenti.

Si ribadisce, pertanto, la già sottolineata necessità di una maggiore attenzione da parte degli Uffici locali dell'Agenzia delle Entrate e di un più attivo controllo della Direzione Regionale sulla correttezza dell'operato degli Uffici subordinati in occasione degli interventi del Garante, al quale deve essere da tutti riconosciuto il ruolo di organismo *indipendente ed imparziale*, preposto dalla legge allo svolgimento di un'azione propositiva nei confronti

dell'Amministrazione e di vigilanza sul rispetto dei precetti della Costituzione e delle regole dello Statuto, in cui trovano la loro fonte primaria i diritti e le garanzie dei contribuenti.

Non è superfluo aggiungere che il mancato esercizio dell'autotutela, quando ne ricorrano i presupposti, non è solo lesivo del diritto del contribuente ma può essere causa di danno erariale, derivante dalla probabile condanna alle spese dell'Amministrazione che, rifiutando di conformarsi alla corretta soluzione proposta dal Garante o esercitando tardivamente l'autotutela, sia rimasta soccombente nel successivo giudizio di impugnazione dell'atto contestato.

Di questa preoccupazione si è resa interprete la stessa Agenzia delle Entrate a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 274 del 12 luglio 2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del D.leg.vo n. 546/92, aprendo così la strada alla condanna alle spese, anche in caso di sopravvenuta cessazione della materia del contendere, della parte che con il proprio ingiusto comportamento abbia dato causa alla lite.

L'Agenzia ha opportunamente raccomandato agli Uffici periferici di procedere all'annullamento degli atti illegittimi o infondati, nei casi previsti dalla legge n. 656/94 e dal regolamento n. 37/1997, "entro il più breve tempo possibile", "anche in assenza di una richiesta da parte dell'interessato", nonché di comunicare al contribuente il provvedimento di annullamento "prima della proposizione del ricorso" o, al massimo, "prima del deposito del ricorso presso la Commissione Tributaria Provinciale", al fine di evitare la condanna alle spese o di ridurne l'entità (v. nota dell'Agenzia delle Entrate 28 giugno 2006 prot. n.102639).

Esistono già, anche nelle Marche, sentenze di giudici tributari che, accogliendo il ricorso del contribuente fondato sulle ragioni esposte nella delibera di attivazione della procedura di autotutela ma disattese dall'Ufficio finanziario, hanno posto a carico di quest'ultimo le spese processuali, traendo argomento anche dal fatto che neppure l'intervento del Garante era valso a dissuadere l'Amministrazione dall'ingiustificato rifiuto di rimuovere l'atto illegittimo o infondato.

4.3 -Nel corso del 2° semestre 2006 sono pervenute due sole segnalazioni concernenti verifiche fiscali compiute da un Ufficio dell'Agenzia delle Entrate (proc. n.89/06) e dal Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Ancona (proc. n.122/06).

In nessuno dei due casi il Garante ha ravvisato irregolarità nel comportamento dei verificatori o violazioni dei diritti dei contribuenti interessati, tali da giustificare un suo intervento. Di ciò è stata data comunicazione agli istanti, con contestuale raccomandazione agli operatori finanziari di accogliere la richiesta dei soggetti verificati di poter produrre, prima della conclusione delle indagini, documenti non presentati in precedenza.

Riguardo alle verifiche fiscali è doveroso constatare che, nella esperienza del Garante marchigiano (e di quasi tutti i Garanti delle altre Regioni), il problema della paventata turbativa alle indagini per interferenze del Garante nelle operazioni di accesso, ispezione e verifica nella sede dell'attività produttiva del contribuente, a norma dell'art. 12 dello Statuto, si è rivelato privo di consistenza. Ciò significa che il personale civile e militare addetto alle verifiche fiscali, pur in mancanza del "codice di comportamento", previsto dall'art. 15 della L. 212/2000 ma non ancora emanato, si è autonomamente conformato alle nuove regole garantistiche introdotte nell'ordinamento con il citato art. 12 e non ha offerto ai contribuenti validi motivi di contestazione sul piano della correttezza formale dell'attività di indagine, salvo casi eccezionali, quasi mai fondati, che confermano la regola. Anche i Garanti hanno contribuito al conseguimento di questo risultato, sottoponendo a rigoroso vaglio le poche segnalazioni dei contribuenti (nella Regione Marche solo 5 nel corso dell'anno 2006) e rifiutandosi di incoraggiare rimozioni spesso ingiustificate e talora pretestuose.

Non è stata riproposta nel 2006 la dibattuta -e tuttora irrisolta- questione concernente le modalità di calcolo del termine di permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente, stabilito in “trenta giorni lavorativi” dall’art. 12 comma 5 della legge 212/2000: segno evidente che anche su questo punto, che ha formato oggetto di alcune segnalazioni al Garante nella prima fase di applicazione dello Statuto, è stato raggiunto un ragionevole “modus vivendi”, con conseguente miglioramento dei rapporti, non sempre facili, tra i contribuenti e gli operatori finanziari.

Nel corso del semestre e dell’intero anno 2006 non sono pervenute segnalazioni relative ad atti o comportamenti degli Uffici dell’Agenzia delle Dogane. Questo dato costantemente negativo sembra indicare che le caratteristiche dell’attività di detta Agenzia e la specialità della relativa disciplina giuridica, improntate ad elevato tecnicismo, lascino ai contribuenti spazi molto limitati per segnalazioni al Garante in merito alle operazioni doganali.

Una sola segnalazione nel semestre in esame (nessuna in quello precedente) ha riguardato l’attività di un Ufficio dell’Agenzia del Territorio, al quale si addebitava l’omessa iscrizione in catasto dell’atto di acquisto di un immobile stipulato nel 1983. L’Ufficio competente ha immediatamente provveduto a sanare l’irregolarità denunciata.

Per quanto attiene ai tributi locali, le segnalazioni al Garante restano contenute in numeri quantitativamente modesti (n. 7 nel presente semestre, n. 8 in quello precedente) ed hanno avuto ad oggetto, in prevalenza, contestazioni sull’I.C.I., ma anche sulla TARSU e sulla TOSAP. Come meglio si spiegherà nel paragrafo successivo, questo Ufficio ha rigettato istanze di intervento in materia di canoni e tariffe adottati da alcuni Comuni in materia di pubblici servizi in sostituzione delle previgenti tasse.

Come per il passato, non sono state presentate istanze relativamente a tributi di competenza delle Province e della Regione.

Sotto la lettera e) dell’elenco che precede sono comprese “segnalazioni su questioni di varia natura non catalogabili nelle categorie di cui alle lettere precedenti o estranee alle tipologie di intervento previste dall’art. 13 dello Statuto.

A titolo esemplificativo, tali segnalazioni hanno ad oggetto:

- richieste di informazioni di competenza dell’Agenzia delle Entrate;
- richieste di pareri preventivi, talvolta sotto forma di istanze di interpello, sul regime tributario applicabile a determinate operazioni economiche;
- denunce di presunte irregolarità nell’esercizio dell’attività politica del Governo e del Parlamento;
- rimostranze di curatori fallimentari che lamentano il ritardo nella definizione delle procedure loro affidate a causa di comportamenti omissivi degli Uffici finanziari;
- proteste per disattivazione di linea telefonica;
- contestazione sull’obbligo di pagamento del contributo annuale alla Camera di Commercio per anni pregressi;
- trasmissione di comunicato-stampa di un’Associazione professionale;

- comunicazioni e richieste di pareri da parte di Difensori Civici anche in materie di natura non tributaria, ecc..

Anche in questo settore della propria attività il Garante delle Marche non lascia privi di risposta i cittadini che ad esso si rivolgono, sollecitando l'Amministrazione ad adottare i provvedimenti omessi e fornendo agli istanti utili informazioni, nei limiti delle proprie competenze, per aiutarli a risolvere i loro problemi.

Viene generalmente rifiutata la risposta a quesiti generici o su materie non ricomprese nell'ambito delle previsioni dell'art. 13 della legge n. 212/2000 per l'esigenza di evitare che l'Ufficio del Garante si trasformi in un Organo collaterale a quelli appositamente istituiti presso l'Agenzia delle Entrate e presso alcuni Comuni per l'assistenza e l'informazione ai contribuenti.

5 -Casi di particolare rilevanza trattati nel 2° semestre 2006.

Proc. n. 59/06 -Il caso è già stato segnalato nella relazione del 1° semestre (pag. 12), alla quale si rinvia per quanto attiene alla esposizione del fatto che ha dato origine alla vertenza ed al contenuto dell'intervento del Garante. Si tratta, in estrema sintesi, di erronea applicazione delle ordinarie imposte di trasferimento (anziché dell'imposta fissa) in sede di registrazione di un "atto di conferma e ratifica" di precedente contratto di compravendita, sottoscritto dal procuratore della venditrice dopo la morte di costei, registrato con applicazione delle agevolazioni per l'acquisto della "prima casa" e successivamente "ratificato" dagli eredi della defunta.

Il contrasto verteva sulle idoneità del primo dei suddetti negozi, una volta intervenuta la ratifica da parte degli aventi diritto, a produrre l'effetto traslativo dell'immobile.

Il Garante, con un'articolata e argomentata delibera, ha sostenuto l'applicabilità alla fattispecie dei principi dettati, in tema di attività negoziale del *falsus procurator*, dagli artt. 1398 - 1399 cod. civ., in forza dei quali la sopravvenuta ratifica conferisce *a posteriori* efficacia diretta, immediata e definitiva al precedente contratto concluso dal *falsus procurator*, integrandone e perfezionandone *ex tunc* l'iter formativo.

Il caso merita una nuova segnalazione perché la Direzione Regionale, alla quale la delibera del Garante è stata trasmessa con invito ad esprimere il proprio parere sulla delicata questione proposta, ha risposto direttamente (con nota n. 22273 del 2 agosto 2006), limitandosi ad osservare che "la diversa interpretazione giuridica di una fattispecie non rientra tra le ipotesi di illegittimità dell'atto, previste dall'art. 2 del D.M. n. 37/97, che possono determinare l'annullamento".

Ad avviso di questo Collegio, la D.R.E., così motivando, si è trincerata dietro l'affermazione di un principio condivisibile e costantemente applicato anche da questo Ufficio ma nella specie impropriamente richiamato, non risultando esservi né in dottrina né in giurisprudenza un ragionevole contrasto di opinioni sulla interpretazione dell'unica disciplina giuridica alla quale -come il Garante ha vanamente tentato di dimostrare- l'Ufficio finanziario avrebbe dovuto fare riferimento come fonte regolatrice della fattispecie.

Successivamente alla predetta risposta il Garante ha appreso che la C.T.P. di Ascoli Piceno, con sentenza n. 94/05/06 depositata il 23.11.2006, ha accolto il ricorso dei contribuenti interessati, con compensazione delle spese. L'episodio (tutt'altro che isolato) conferma la già sottolineata esigenza che gli Uffici finanziari, a tutti i livelli, dedichino

maggior cura alla valutazione delle proposte del Garante e delle relative motivazioni, al fine di evitare -per quanto possibile- l'incremento del contenzioso giurisdizionale ed il rischio di soccombenza dell'Amministrazione.

Proc. n.71/05 -Anche questo caso ha formato oggetto di segnalazione nella relazione semestrale precedente (pag. 12) e riguarda il rifiuto, da parte di un Ufficio dell'Agenzia delle Entrate, di rimborsare, per asserita incompetenza, il contributo unificato di iscrizione di cause a ruolo di cui all'art. 9 del DPR 30.5.2002 n. 115, erroneamente versato da uno studio legale in relazione ad un procedimento cautelare, esente dal contributo per espressa previsione normativa. Il Garante ha motivatamente ritenuto che spetti all'Amministrazione finanziaria (e non agli Uffici del Ministero della Giustizia) provvedere al rimborso.

La questione è allo studio dei vari Enti ed Organi ai quali spetta adottare una soluzione di massima ed impartire le opportune direttive agli Uffici dipendenti; ma non si può omettere di osservare che, *a distanza di oltre nove mesi* dall'intervento del Garante, la sola risposta ottenuta è nel senso che a tutt'oggi nessuna decisione è stata adottata, mentre il contribuente attende da circa quattro anni di conoscere da quale Ufficio e con quali modalità il rimborso debba essere erogato.

Proc. n.108/02 -La pratica è stata avviata nel lontano 2002 ed è tuttora pendente a causa di una sorta di "accanimento" dell'Ufficio finanziario nella richiesta di documenti palesemente superflui.

Dopo una lunga serie di solleciti da parte del Garante, l'Ufficio ha comunicato in data 26 luglio 2006 di aver validato i rimborsi risultanti dalle dichiarazioni dei redditi 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002.

Residua una procedura, risalente al 1998, relativa ad una istanza di rimborso della eccedenza di imposta prelevata su una somma corrisposta al contribuente dalla banca ex datrice di lavoro a seguito di transazione di una controversia di lavoro.

La somma è stata regolarmente assoggettata a tassazione separata ex art. 16 D.P.R. 917/86, ma l'Ufficio sostiene che, "al fine di riconoscere in deduzione le somme legali corrisposte" (*rectius*: le somme versate dal contribuente ai propri difensori nel giudizio contro la banca), "occorrerà provare l'effettivo sostenimento di tali spese (assegni ecc.) e presentare una dichiarazione da parte del sostituto d'imposta.... che non ha tenuto conto delle spese legali sostenute dal sig.durante l'iter giudiziario".

Il contribuente interessato, il quale giustamente sostiene che la prova richiesta emerge incontestabilmente dall'atto di transazione (nel quale si prevede la compensazione tra le parti delle spese sostenute per la difesa in giudizio) nonché dalle parcelle e fatture dei suoi legali, ha provveduto, per suggerimento del Garante, a produrre ulteriore documentazione, fra cui le dichiarazioni dei suoi difensori attestanti che le spese e gli onorari in questione erano stati ad essi corrisposti, come da accordo transattivo e da quietanze già in atti, dal loro cliente (e non dalla banca).

Il Garante è nuovamente intervenuto per raccomandare la definizione della vertenza, invitando l'Ufficio a fare a meno della ormai inutile "dichiarazione" del sostituto d'imposta.

Per tutta risposta l'Ufficio, nelle more della redazione della presente relazione, ha insistito nel richiedere il predetto documento, nel medesimo testo innanzi trascritto, senza dedicare la benché minima considerazione ai rilievi del Garante secondo i quali dall'ampia documentazione già acquisita emerge con certezza la prova che le spese legali dell'ex dipendente sono state sostenute dal medesimo e che è fuori della logica ipotizzare

che un grande Istituto di credito potesse surrettiziamente accollarsene l'onere, con proprio pregiudizio ed in contrasto con il patto di compensazione.

E' superfluo riferire lo stato di esasperazione del contribuente, il quale, oltre tutto, afferma che la banca ha difficoltà a rilasciare la dichiarazione richiesta, attesa l'ambiguità della formula proposta dall'Ufficio ("... non ha tenuto conto delle spese ...").

Poiché non risulta che la Direzione Regionale delle Entrate, alla quale è stata trasmessa la corrispondenza innanzi indicata, abbia a tutt'oggi preso posizione sulla vicenda, si confida che la stessa voglia collaborare con il Garante per ottenere che sia posta la parola fine ad una incresciosa vertenza che rischia di protrarsi all'infinito, che non fa onore all'Amministrazione e che diventerebbe sicura fonte di responsabilità per i funzionari incaricati del procedimento se il contribuente fosse costretto, dopo tanti anni, a ricorrere al giudice tributario per superare l'ostinato rifiuto dell'Ufficio di emettere i provvedimenti di sua competenza.

Proc. n.84/06 -Analogo al caso precedente è quello segnalato da un contribuente ex dipendente del Banco di Sicilia che, anche nell'interesse di numerosi suoi colleghi pensionati, ha chiesto il rimborso di eccedenze di imposte prelevate sul trattamento di fine rapporto. L' Ufficio Entrate competente, al fine di determinare l'imposta da rimborsare a ciascuno degli istanti, ha preteso la produzione di documenti che, ad avviso del Garante, non sembravano necessari, disponendo già l'Amministrazione di tutti gli elementi occorrenti per effettuare i calcoli delle somme dovute, secondo un modello fornito dallo stesso contribuente.

Il Garante è intervenuto per scongiurare ulteriori ritardi nella convalida dei rimborsi e l'eventuale ricorso degli interessati al giudice tributario, facendo rilevare che, sulla base della *stessa documentazione* prodotta dai contribuenti residenti nella Regione Marche, altri Uffici dell'Agenzia delle Entrate, ed in particolare quelli della Sicilia, avevano già da tempo liquidato ed erogato i rimborsi in situazioni identiche, senza costringere i cittadini a defatiganti quanto inutili adempimenti.

Risulta che in data 28.12.2006 l'Ufficio finanziario, accogliendo la sollecitazione del Garante, ha liquidato gli importi e convalidato i rimborsi dovuti, la cui erogazione, peraltro, avverrà in termini non precisati secondo le regole del sistema automatizzato e centralizzato.

Proc. n.96/06 -Il Garante si è ritenuto incompetente ad intervenire nei confronti di un Comune e del suo concessionario in materia di tariffa di igiene ambientale (T.I.A.), in relazione al recupero di agevolazioni (applicazione di aliquota ridotta) in precedenza concesse dal Comune ad alcune categorie di contribuenti nella fase di passaggio dalla tassa alla tariffa e successivamente revocate. La delibera è stata adottata, in coerenza con una risoluzione precedente resa nei riguardi di altro Comune, sulla base della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione secondo cui la tariffa per la gestione del servizio rifiuti urbani, istituita con l'art. 49 del D.leg.vo 5.2.1997 n. 22 e successive modificazioni in sostituzione della tassa soppressa, non ha natura tributaria (ordinanza n. 3274 del 15.2.2006). Non sfuggono tuttavia al Garante gli aspetti problematici della fattispecie, ravvisabili nel fatto che la giurisdizione sulle controversie in materia tra utenti del servizio ed enti che lo gestiscono è stata attribuita, con espressa previsione normativa (art. 3 bis, comma 1, lett. b), del D.L. 30.9.2005 n. 203, convertito con modificazioni con la legge 2.12.2005 n. 248), alle Commissioni Tributarie, mentre le funzioni del Garante del contribuente, in base alla normativa vigente, restano circoscritte a quelle tassativamente indicate dall'art.13 della legge 2.12.2000 e non possono essere

estese in via interpretativa, ad avviso di questo Ufficio, a materie e rapporti che non abbiano natura tributaria.

Proc. n.100/86 -Il Garante marchigiano ha attivato la procedura di autotutela riguardo al provvedimento con il quale il Comune ha negato ad alcuni contribuenti il rimborso dell'I.C.I. erroneamente pagata per gli anni dal 1998 al 2003 a causa di mancata conoscenza dell'ordinanza del Ministero dell'Interno n. 2694 del 13.10.1997, il cui art.11, comma 4, consentiva ai cittadini residenti nei Comuni "terremotati" delle Marche e dell'Umbria di escludere dall'imponibile ai fini dell'IRPEF, IRPEG ed I.C.I. i redditi dei fabbricati distrutti o resi inagibili dal terremoto.

Il Garante ha suggerito al Comune la corretta interpretazione letterale e logica della espressione, contenuta nella disposizione innanzi indicata : " non si fa luogo al rimborso delle imposte già pagate", sostenendo che tale divieto si rende applicabile alle sole imposte pagate prima della data di pubblicazione della citata ordinanza e non è, quindi, estensibile ai tributi versati per errore in epoca successiva da cittadini gravemente danneggiati dagli eventi sismici e perciò sicuramente destinatari dei benefici fiscali innanzi indicati. Si è in attesa della risposta del Comune.

Proc.n.118/06 -Il caso segnalato pone la questione delle gravi conseguenze derivanti dagli automatismi applicativi degli studi di settore.

Dopo una procedura di accertamento con adesione definita con esito negativo, l'Ufficio ha notificato avvisi di accertamento basati unicamente sulle risultanze di uno studio di settore che non sembrano corrispondere alla situazione concreta e reale rappresentata dalla contribuente, lavoratrice autonoma che esercita in misura ridottissima ed in condizioni di assoluta marginalità un'attività inquadrata nella categoria degli "studi di promozione pubblicitaria", ma circoscritta, in pratica, a modeste operazioni pubblicitarie mediante affissioni.

Il Garante ha chiesto all'Ufficio di tenere maggior conto delle giustificazioni offerte dalla contribuente e adeguatamente giustificate (esercizio dell'attività nella propria abitazione, periodi di sospensione del lavoro, stato di malattia, necessità di assistenza a familiari inabili, perdita progressiva di clientela, cessazione totale dell'attività nell'anno successivo a quello oggetto dell'accertamento) ed ha trasmesso copia di una recente sentenza della C.T.P. di Macerata, pronunciata in fattispecie analoga, con la quale i risultati automatici derivanti dall'utilizzo degli studi di settore sono stati ritenuti inattendibili ed insufficienti, da soli, a dare fondamento all'accertamento induttivo.

Si attende la risposta dell'Ufficio finanziario ma, attesa l'imminente scadenza del termine per impugnare l'avviso di accertamento, è probabile che la contribuente sia stata costretta a presentare ricorso alla Commissione Tributaria.

6 -Iniziative di comunicazione relative alla istituzione ed all'attività dei Garanti del contribuente.

6.1 -Nella relazione del 1° semestre 2006 (pag. 3) si è suggerito di porre rimedio al *deficit* di informazione ai contribuenti, lamentato anche dalla dottrina (v. il saggio di M. V. Cernigliaro Dini in Bollettino tributario di informazione n. 19/2006, pagg. 1511 e segg.), mediante una iniziativa "promozionale" volta a pubblicizzare in forma semplice e

facilmente comprensibile la figura del Garante, le modalità di accesso al suo Ufficio, le tipologie dei suoi interventi nei confronti degli enti impositori, i vantaggi che i contribuenti possono trarre dall'azione da lui svolta.

Si è sollecitata una riflessione sul rischio che un Garante semisconosciuto alla vasta platea dei potenziali beneficiari della sua opera possa non corrispondere al modello disegnato dal legislatore statutario, il quale ha affidato al Garante la funzione di vigilare sul rispetto dei principi e delle regole dello Statuto da parte degli Enti impositori e di fornire una nuova forma di tutela amministrativa contro possibili inadempienze a favore di *tutti* i contribuenti, specialmente ai più deboli e meno esperti, che non sempre hanno la possibilità di avvalersi dell'opera di professionisti e consulenti e che sono generalmente poco informati sugli strumenti previsti dalla legge per contrastare le pretese illegittime o infondate degli uffici finanziari.

L'On. Ministro dell'Economia e delle Finanze, nella relazione presentata al Parlamento l'8 agosto 2006 sull'attività svolta dai Garanti del contribuente nell'anno 2005, ha trattato a sua volta il problema in un apposito paragrafo (n.5) intitolato "Le iniziative di comunicazione", in cui si segnala -tra l'altro- che il D.P.F. ha istituito, all'interno del sito web www.finanze.gov.it del Ministero, "un'apposita sezione (dedicata) allo Statuto del contribuente e ai Garanti, per fornire un archivio informativo aggiornato per tutti i cittadini che vogliano avviare contatti con questi organismi" (v. relaz. cit., pag. 33).

Questa lodevole operazione (con la quale si è inteso dare attuazione a due risoluzioni adottate dalla Commissione Finanze della Camera dei Deputati nella passata legislatura) non risulta essere stata a tutt'oggi completata, mancando la possibilità di pubblicare sul sito web ministeriale le relazioni semestrali ed annuali nonché le delibere di particolare interesse degli Uffici del Garante.

Si nutre peraltro fiducia che -secondo quanto comunicato per telefono da cortesi funzionarie del D.P.F.- sia imminente l'entrata in funzione di questo utile canale di comunicazione.

A livello locale i Garanti si attivano, nei limiti del possibile, per aumentare lo scarso livello della loro visibilità.

Nella Regione Marche il Presidente del Garante ha recentemente concesso un' intervista ad un redattore della rivista "Primapagina", pubblicata con il titolo: "Il Garante del contribuente: chi è costui?" nel numero 36 (ottobre 2006, pagg. 10 - 11) del periodico, edito dalla Banca delle Marche e molto diffuso in ambito regionale.

Costante è anche la partecipazione dei componenti il Collegio dei Garanti a manifestazioni e convegni organizzati dalle Agenzie fiscali, dall'A.N.T.I., dagli Ordini professionali e dalla Facoltà Economica dell'Università Politecnica della Marche, nel corso dei quali vengono illustrati, ove se ne presenti l'opportunità, il ruolo istituzionale e le attribuzioni del Garante del contribuente.

E' tuttavia evidente che attività del genere non sono, purtroppo, sufficienti per diffondere una capillare conoscenza del "servizio" che il Garante rende alla collettività dei contribuenti

Una campagna di informazione efficace e *mirata*, che si proponga di raggiungere la maggioranza dei cittadini, non può oggi prescindere dall'impiego dei mass-media e non può essere realizzata con sole manifestazioni culturali di indubbio interesse scientifico, ma riservate agli "addetti ai lavori", e neppure a mezzo di sporadici notiziari pubblicati su siti informatici e sulla stampa specializzata, non a tutti accessibili.

Spetta, pertanto, al Ministero dell'Economia e delle Finanze individuare gli strumenti opportuni e stanziare le risorse necessarie per dare attuazione, a livello nazionale, alla proposta innanzi illustrata, in considerazione dell'interesse pubblico e dell'utilità sociale che essa persegue.

6.2 -Una ulteriore iniziativa, più semplice e del tutto priva di costi, si ritiene utile sottoporre all'attenzione delle Autorità cui la presente relazione è diretta.

Com'è noto, l'art.7, comma 2, dello Statuto dei diritti dei contribuenti (L. 212/2000 cit.) prescrive, confermando e rafforzando analoghe disposizioni già presenti nell'ordinamento, che "gli atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione devono tassativamente indicare: a) l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento; b) l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela; c) le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa cui è possibile ricorrere in caso di atti impugnabili".

Questa disposizione è regolarmente osservata dagli uffici finanziari quando l'atto viene redatto su moduli prestampati (non sempre, invece, l'obbligo viene adempiuto quando il provvedimento, benché riconducibile alla categoria degli "atti autonomamente impugnabili" di cui all'art. 19 D.leg.vo n. 546/92 e succ. modif., risulta da note e da altre forme di comunicazione non predisposte).

Gli stessi uffici integrano le comunicazioni prescritte con l'indicazione degli ulteriori rimedi offerti dalla legge per evitare il ricorso al contenzioso giurisdizionale (riduzione delle sanzioni in caso di acquiescenza, istanza di accertamento con adesione, possibilità di definire la controversia limitatamente alle sanzioni), *pur non essendo espressamente previsto dalla normativa statutaria tale adempimento*.

Ad avviso di questo Collegio, sarebbe utile ed opportuno che i cittadini destinatari degli atti menzionati nel citato art. 7 della legge 212/2000 fossero anche informati della facoltà di rivolgere al Garante del contribuente una istanza per l'attivazione della procedura di autotutela al fine di ottenere l'annullamento, la rettifica o la revoca dell'atto notificato da parte dell'Ufficio che lo ha emesso.

La comunicazione andrebbe completata con l'indicazione della sede e dell'indirizzo del Garante competente e con l'espresso avvertimento che l'eventuale avvio del procedimento da parte del medesimo non sospende né interrompe il termine per la presentazione del ricorso alla Commissione Tributaria.

Si otterrebbe in tal modo l'effetto sicuramente positivo:

- di diffondere la conoscenza del Garante del contribuente nella vasta area dei soggetti destinatari di atti di accertamento, liquidazione e riscossione di tributi;
- di fornire al contribuente una informazione più completa circa i rimedi alternativi alla eventuale proposizione del ricorso giurisdizionale, previsti dall'ordinamento per opporsi alle pretese dell'Amministrazione finanziaria, rendendo consapevole l'interessato della possibilità di ottenere, per il tramite del Garante, la rimozione dell'atto ritenuto lesivo dei suoi diritti e consentendogli un più efficace esercizio del diritto di difesa;
- di contribuire alla deflazione del contenzioso giudiziario, evitando che tutte le contestazioni dei contribuenti finiscano dinanzi al giudice, con aggravio di oneri e di costi, anche quando sia possibile dimostrare, con il sostegno del Garante, la fondatezza delle loro ragioni e definire la vertenza in sede amministrativa.

Come si è già detto, la realizzazione della proposta appena illustrata *non costerebbe nulla all'Erario* e richiederebbe una semplice integrazione del testo dell'art. 7, comma 2, dello Statuto, se si vuole rendere normativamente vincolante per gli uffici finanziari l'adempimento dell'ulteriore obbligo d'informazione di cui innanzi. Ma, ad avviso di chi scrive, il medesimo risultato potrebbe essere raggiunto con strumenti di natura

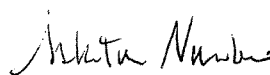
amministrativa, sembrando sufficiente che gli Organi competenti degli enti impositori impartiscano ai propri uffici operativi ed ai concessionari opportune direttive, disponendo in particolare che i moduli prestampati degli atti da notificare ai contribuenti vengano integrati con le indicazioni sopra precisate.

7 -Aspetti critici nella legislazione tributaria e nella prassi dell'Amministrazione finanziaria. Rinvio.

Al fine di evitare inutili ripetizioni, si stima opportuno trattare le tematiche di cui al titolo nella relazione annuale al Governo e al Parlamento, che viene allegata alla presente e ne forma parte integrante.

La presente relazione, redatta dal Presidente dott. Salvatore Nardino, è stata approvata dagli altri componenti l'Ufficio del Garante del contribuente delle Marche nella riunione del 31 gennaio 2007 e sottoscritta il 28 febbraio 2007.

Dott. Salvatore Nardino - presidente



Dott. Pietro Narbone - componente



Avv. Corrado Perrone - componente

