

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LII-bis

n. 28

R E L A Z I O N E

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

(Anno 2007)

*(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 provincia autonoma di Trento

Trasmessa alla Presidenza il 22 gennaio 2008

PAGINA BIANCA



Garante del Contribuente
per la Provincia Autonoma di
TRENTO

RELAZIONE ANNUALE 2007

Resa ai sensi dell'art. 13, comma 13 bis, della legge 27.7.2000 n. 212.

1. Premessa

Come è già stato puntualizzato nelle precedenti Relazioni, i profili contenutistici che, ad avviso di questo Garante, devono caratterizzare la Relazione annuale – rispetto a quelle semestrali – concernono da un lato gli aspetti notiziali idonei a cogliere sul piano generale, ma pur sempre desunti dalle pratiche trattate, i rapporti esistenti fra l'Amministrazione finanziaria ed i contribuenti, dall'altro i suggerimenti propositivi ritenuti essenziali al perseguimento di quel carattere fiduciario che, secondo la lettera e lo spirito della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente), deve connotare tali rapporti.

Ed in tale contesto si muove appunto anche la presente Relazione, che peraltro, dal punto di vista operativo, tende ad allinearsi alle indicazioni assunte dal Consiglio Direttivo dell'Organizzazione nazionale dei Garanti del contribuente (O.N.G.C.), rapportandosi, per quanto di stretta pertinenza, alle Relazioni semestrali.

2. Rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuenti: interventi del Garante

In ordine ai rapporti tra Uffici finanziari e contribuenti, occorre tener presente la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione che ha riconosciuto allo Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000) uno *status* di rango superiore rispetto alle altre disposizioni vigenti in materia, disponendo interpretativamente una chiara preminenza dello stesso nei casi dubbi o di palese contrasto.

Tale insegnamento giurisprudenziale – che va ormai consolidandosi - ha costituito un sicuro punto di riferimento per l'attività del Garante, pervenuta a risultati tendenzialmente positivi sotto il profilo della legalità formale e, in taluni casi, anche sotto quello (della legalità) sostanziale.

Va comunque ribadita l'esigenza che detto insegnamento venga correttamente recepito dall'Amministrazione finanziaria, onde consentire il raggiungimento di soluzioni soddisfacenti in quelle situazioni sovente caratterizzate dal momento ermeneutico: si pensi per un verso alle delicate tematiche degli "studi di settore" (su cui ci si soffermerà più avanti) e dell'accertamento delle "plusvalenze", dall'altro alla possibile estensione delle ipotesi di annullamento in "autotutela" di provvedimenti non in sintonia - sul piano procedimentale o anche soltanto motivazionale - con i principi posti dallo Statuto.

Il formulato rilievo, peraltro, non vuole assumere un mero intento critico nei confronti degli Uffici finanziari, da parte dei quali – talora con l'apporto fattivo della Direzione provinciale, come è stato evidenziato nelle Relazioni semestrali - non è mancata, una certa volontà collaborativa: esso, per contro, è volto a rappresentare l'opportunità che vengano fornite adeguate "direttive", in conformità alle linee tracciate dallo Statuto, atte a consentire ai predetti Uffici di muoversi con ragionevole sicurezza nell'interpretazione ed applicazione del dettato normativo, con conseguenti benefici effetti sulle aspettative del contribuente.

Si tratta, in buona sostanza, di obiettivi che vanno realizzati in stretta aderenza alla *ratio* della legge n. 212 del 2000, per dare corpo a quel rapporto fiduciario fra i contribuenti ed il Fisco propugnato dalla legge medesima.

3. Proposte per una maggiore incisività del potere di intervento del Garante

Fermo restando quanto sopra rilevato, non v'è dubbio che le finalità volute dal legislatore potrebbero trovare migliore sbocco, ove gli interventi del Garante del contribuente fossero dotati di maggiore incisività.

La questione assume particolare importanza quando si è in presenza di provvedimenti (accertamenti, rettifiche, ecc.) per i quali sia possibile il ricorso al Giudice tributario: in tal caso, infatti, sorge il problema di contemperare l'intervento del Garante con il rispetto del termine decadenziale (60 giorni) per interporre il gravame.

Avendo presente che l'Amministrazione finanziaria è tenuta a dare riscontro all'intervento del Garante entro 30 giorni, appare chiara l'esigenza che detto intervento abbia carattere "sospensivo" del termine decadenziale in parola fino alla decisione (e comunque con un limite massimo, in analogia con l'istituto dell'accertamento con adesione) positiva o negativa dell'Amministrazione medesima, restando così aperta nella seconda ipotesi la possibilità di interporre ricorso giurisdizionale entro il termine ancora utile dopo l'avvenuta sospensione.

Ma allo stato tale effetto sospensivo non è previsto: si ribadisce pertanto l'auspicio che riprenda il suo *iter* legislativo il progetto di legge all'esame della competente Commissione del Senato, volto alla modifica dell'art. 13 della legge n. 212 del 2000 non soltanto sotto l'indicato profilo, ma anche con riguardo alla facoltà per il Garante - ove ne ravvisi gli estremi - di "convocare" dinnanzi a sé le parti del rapporto (tributario) controverso per un tentativo di conciliazione, nonché a quella di disporre, con deliberazione motivata, l'attivazione della procedura di "autotutela" da parte dell'Amministrazione finanziaria, fermo naturalmente restando il potere dell'Amministrazione medesima di assumere la decisione conclusiva del procedimento - ovviamente sorretta da adeguata motivazione - in termini positivi o negativi relativamente all'atto/provvedimento in contestazione.

Le propuginate innovazioni verrebbero a costituire un momento pregnante nei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente, rafforzando la posizione mediatrice del Garante e concorrendo a determinare, attraverso la stessa, quella correttezza impositiva voluta dal legislatore nell'ottica di una migliore politica fiscale.

4. Il problema degli studi di settore

Si è già accennato all'importanza che i principi informatori dello Statuto dei diritti del contribuente rivestono nel momento interpretativo, con peculiare riguardo agli "studi di settore".

In proposito, questo Garante ritiene che gli Uffici finanziari non dovrebbero limitarsi, nella delicata attività accertativa, ad usare le risultanze di GE.RI.CO come elementi decisivi e definitivi della pretesa tributaria, ma dovrebbero farne il punto di partenza per completarla con tutti gli elementi atti ad individuare l'oggettiva capacità contributiva del soggetto interessato.

Ed in tale contesto possono trovare spazio anche le “presunzioni”, con particolare riguardo a quelle “semplici”, che impongono da parte degli organi accertatori di fornire la prova certa – sorretta dai requisiti di gravità, precisione e concordanza dello scostamento – della sussistenza dell’imponibile richiesto dallo studio di settore per coloro nei confronti dei quali sono stabilite: con la possibilità successiva di pervenire all’eventuale accertamento in rettifica, previo “contraddittorio” con il contribuente, che deve svolgersi secondo i principi della trasparenza e della completezza, debitamente formalizzate attraverso puntuale verbalizzazione della fase conclusiva, con adeguata motivazione anche del mancato accoglimento delle osservazioni fornite dal contribuente.

Del resto, tali criteri trovano riscontro nella recente giurisprudenza, che, pur riconoscendo una certa valenza agli studi di settore, disconosce l’inversione dell’onere della prova spesso attuato dagli Uffici finanziari, laddove ciò non sia consentito da norma espressa.

Alla luce di tali considerazioni, questo Garante ravvisa la necessità di un intervento sul piano amministrativo/regolamentare o, ancor meglio, sul piano legislativo, che chiarisca in modo univoco la valenza degli studi di settore ai fini dell’accertamento, le modalità operative per l’utilizzo degli stessi nella fase del contraddittorio tra Fisco e contribuente e l’importante aspetto dell’onere della prova in presenza di uno scostamento dal “parametro” del settore interessato.

Il propugnato intervento normativo porterebbe innegabilmente ad una più organica disciplina della materia, considerando che la norma inserita nella finanziaria 2008 – che fa ricadere sul Fisco l’onere della prova solo in presenza di scostamento dagli indici di normalità economica – si appalesa inadeguata, dovendosi per contro la questione affrontare e risolvere in termini di effettiva incidenza sulla portata e sulle modalità applicative – ivi compresi i profili presuntivi – degli studi di settore.

5. Considerazioni conclusive

Gli aspetti prospettati rafforzano l’esigenza della ventilata riforma dello Statuto, volta ad assicurare al Garante quella connotazione funzionale per una effettiva “garanzia” del contribuente nei termini già evidenziati.

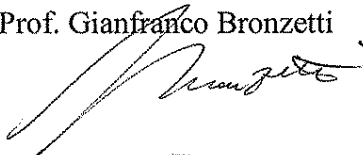
Del resto, la predetta spinta riformatrice tende anche al miglioramento degli aspetti strutturali e finanziari degli Uffici dei Garanti, con particolare riguardo alla “autonomia di bilancio”, che potrebbe trovare agevole soluzione – come è già stato segnalato nelle Relazioni

semestrali – con l’assegnazione di un “ budget “ annuale a favore del Garante, fermo restando l’affidamento della relativa gestione amministrativo-contabile alla Direzione regionale (e provinciale per Trento e Bolzano) delle Entrate, secondo il dettato legislativo.

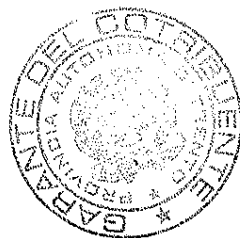
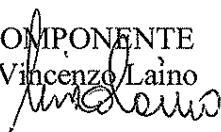
Si tratta di aspetti di non poco conto, se si vuole dare concretezza all’opera del Garante del contribuente, siccome intesa dalla legge n. 212 del 2000, mirante ad assicurare il rispetto dei principi statutari nell’esplicazione della molteplice, e pur doverosa, attività dell’Amministrazione finanziaria .

Trento, 22 gennaio 2008

IL PRESIDENTE
Prof. Gianfranco Bronzetti



IL COMPONENTE
Gen. Vincenzo Laino



IL COMPONENTE
Dott. Luigi Negherbon

