

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LII-bis

n. 30

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 regione Sardegna

Trasmessa alla Presidenza il 30 gennaio 2008

PAGINA BIANCA



*Garante del contribuente
della Sardegna*

Cagliari, 30 gennaio 2008

Prot. UGC/289/2008

All'On.le Senato della Repubblica

Palazzo Madama

Roma

All'On.le Camera dei Deputati

Palazzo Montecitorio

Roma

All'On.le Governo della Repubblica

Palazzo Chigi

Roma

Relazione annuale 2007 - art. 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.

1. Attività del Garante

Nel corso del 2007 il numero delle istanze giunte a questo Garante ha subito una notevole impennata rispetto all'anno precedente, essendo passato da 122 a 1090. Ciò è dipeso soprattutto dalla presentazione di numerose istanze riguardanti l'imposta sulle seconde case a uso turistico istituita dalla Regione Sardegna, di cui si dirà in seguito, ma anche le restanti pratiche hanno subito un rilevante incremento rispetto al 2006, essendo aumentate del 35 per cento. Un tale aumento ha ovviamente creato serie difficoltà organizzative, per i motivi che saranno approfonditi nel paragrafo seguente, e la pendenza delle pratiche è aumentata sebbene, anche per l'encomiabile operosità dell'unica segretaria addetta all'Ufficio del Garante, il numero delle pratiche definite sia

stato superiore del 36 per cento rispetto all'anno precedente. Sull'attività annuale di questo Garante ha anche influito il fatto che il Collegio è rimasto privo per alcuni mesi di uno dei suoi componenti assentandosi per malattia e poi deceduto. E' importante anche far presente che le istanze riguardanti l'imposta regionale sono giunte in un breve arco di tempo, verso la fine dell'anno, in quanto ciò ha aumentato le difficoltà organizzative di cui si è fatto cenno.

Come è stato già riferito nella relazione riguardante l'anno precedente, questo Garante ha continuato a trattare anche le pratiche relative ai tributi locali e nessuna obiezione vi è stata da parte degli enti interessati. Pertanto, non pare necessario qui ripetere le ragioni, evidenziate nelle relazioni precedenti, che hanno indotto questo Garante a ritenere la propria competenza anche su tali tributi, ma un definitivo chiarimento al riguardo da parte del legislatore non sarebbe inutile.

Le risposte degli Uffici alle richieste di documenti o chiarimenti presentate ai sensi del sesto comma dell'art.13 della legge n.212/2000 sono state nel complesso tempestive e complete per quanto riguarda gli Uffici operativi dell'Agenzia delle Entrate, mentre non può dirsi lo stesso per gli Uffici degli altri enti. Per gli Uffici, anche della predetta Agenzia, che manifestano la tendenza a non rispondere tempestivamente, questo Garante si propone, per il futuro, di inviare le opportune segnalazioni agli Organi da cui detti Uffici dipendono.

In percentuale notevole, pari a circa due terzi, l'esito delle pratiche è stato favorevole ai contribuenti, alcuni dei quali hanno perciò ringraziato questo Garante, ma il dato pare evidenziare l'utilità dell'istituto del Garante anche per l'amministrazione finanziaria, cui giova utilizzare l'autotutela là dove ve ne siano i presupposti.

Su alcuni casi, che a parere di questo Garante presentavano un interesse non limitato alla singola pratica, questo Garante ha chiesto l'opinione degli Uffici direttivi, dai quali tuttavia non è giunta alcuna risposta in merito alla questione trattata. Per due di tali casi, che erano stati rappresentati alla locale Direzione Regionale delle Entrate e poi sono stati citati nella relazione sull'attività dell'anno 2006, la menzionata Direzione ha fatto pervenire nel marzo 2007 una nota

con cui ha precisato che non aveva risposto perché le pratiche erano state già risolte dai competenti Uffici operativi, che avevano disatteso le richieste dei contribuenti.

Sennonché, come questo Garante ha osservato a suo tempo in una nota di risposta inviata alla suddetta Direzione Regionale, la segnalazione dei due casi era stata effettuata nell'esercizio della funzione assegnata al Garante del contribuente dai commi 7 e seguenti dell'art.13 della legge n.212/2000, la quale consiste, al di là delle soluzioni date ai singoli casi, nel collaborare con l'amministrazione finanziaria per il superamento delle criticità ravvisabili nella normativa tributaria o nella sua attuazione. Ciò era stato indicato, implicitamente ma chiaramente, anche nelle due segnalazioni, cosicché, alla luce della mancata risposta sul merito delle questioni prospettate che presentava particolare interesse per l'autorevolezza dell'organo interpellato, nonché sulla base della precisazione fatta poi pervenire nel marzo 2007, pare potersi dedurre che l'amministrazione finanziaria tenda a riconoscere al Garante una funzione limitata alla previsione del sesto comma del citato art.13, riguardante gli interventi finalizzati alla definizione delle singole pratiche dei contribuenti. Tende, in altre parole, a ravvisare nel Garante un mero rappresentante degli interessi dei contribuenti quasi fosse un patronato addetto alla tutela dei contribuenti medesimi.

Forse per tale motivo o per altre ragioni che sfuggono a questo Garante, tre segnalazioni inviate nel corso del 2007 alle competenti Direzioni Centrali dell'Agenzia delle Entrate, a Roma, sono rimaste senza riscontro, così come era avvenuto per una segnalazione analoga effettuata nell'anno precedente.

Anche nel 2007 vi sono stati casi di richiesta di pagamenti di tasse automobilistiche arretrate giunte a persone che, prima del periodo al quale si riferiva la richiesta, avevano venduto l'autovettura con atto regolarmente trascritto nel pubblico registro e che, per dimostrarlo, hanno dovuto perdere tempo e denaro per procurarsi e produrre all'Ufficio richiedente la documentazione della vendita, che l'amministrazione finanziaria avrebbe potuto e dovuto acquisire d'ufficio prima della richiesta, anche per individuare il vero soggetto passivo della tassa evasa.

Nel corso del 2007 sono giunte anche ulteriori lamentele per i ritardi nei rimborsi di imposte versate indebitamente. Al riguardo è auspicabile che, almeno, l'amministrazione finanziaria fornisca agli interessati indicazioni sui criteri e sui tempi presumibili dei rimborsi, anche perché la mancanza di tali indicazioni accresce l'insofferenza e la sfiducia dei contribuenti creditori; inoltre, è opportuno che, per stabilire i tempi dei rimborsi, si tenga conto, non della data di convalida dei singoli crediti, ma dell'epoca in cui il credito è maturato. Infine, nello stabilire l'impiego delle somme costituenti gettito supplementare, superiore alle previsioni, proveniente dalla riscossione dei tributi (il cosiddetto tesoretto), si dovrebbe dare priorità a coloro che attendono da molti anni la restituzione di denaro indebitamente incamerato dall'amministrazione tributaria.

I contribuenti hanno anche segnalato a questo Garante varie disfunzioni – riguardanti le procedure per pagamenti, la possibilità di contattare gli Uffici operativi, ecc. – che sono stati via via segnalati ai competenti uffici.

Vi sono stati casi di invio di cartelle di pagamento non preceduto dalla prescritta comunicazione e, essendo ciò avvenuto in prossimità della scadenza del termine di notifica della cartella, è verosimile che l'omissione della comunicazione sia stata dettata dallo scopo di evitare la predetta scadenza, con la conseguenza che il contribuente è stato consapevolmente privato della facoltà di regolarizzare la propria posizione usufruendo della riduzione delle sanzioni e della possibilità di evitare le spese di emissione della cartella.

In materia di tributi locali si è rinnovata la protesta di contribuenti per il fatto che i Comuni, nella determinazione delle imposizioni relative alla gestione dei rifiuti domestici, non hanno attribuito per le seconde case utilizzate solo durante la stagione estiva, spesso per poche settimane all'anno, alcun rilievo al fatto che esse rimangono inutilizzate per la maggior parte dell'anno, durante la quale non gravano sulla gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Poiché la normativa vigente in materia prevede la facoltà, ma non l'obbligo per i Comuni di stabilire riduzioni per l'uso stagionale, le imposizioni oggetto della protesta in questione non paiono

illegittime, ma creano ingiusta disparità tra coloro che utilizzano il servizio per tutto l'anno e coloro che se ne avvalgono invece per poche settimane, peraltro gravati da analoga imposizione da parte del Comune di residenza, con conseguente duplicazione del tributo. Sarebbe opportuno un intervento legislativo che disciplini la materia in modo da eliminare la segnalata ingiustizia.

Come si è più sopra accennato, nel corso del 2007 sono giunte a questo Garante numerose istanze riguardanti l'imposta regionale sulle seconde case a uso turistico gravante su soggetti non residenti in Sardegna. Si tratta di un'imposta introdotta dalla legge regionale 4 maggio 2006 n.4, in parte modificata dalla legge regionale 29 maggio 2007 n.2, a carico di soggetti non domiciliati fiscalmente in Sardegna, titolari del diritto di proprietà o di altro diritto reale su seconde case ubicate a meno di tre chilometri dalla linea di battigia. Tale imposta ha suscitato vive proteste da parte dei contribuenti, i quali si sono rivolti anche alla Commissione Europea adducendo gravi violazioni della normativa comunitaria, e ha trovato pure l'opposizione del Governo Centrale, il quale ha presentato alla Corte Costituzionale due ricorsi, rispettivamente contro la legge istitutiva e contro quella di modifica .

La questione controversa può essere così sintetizzata, tralasciando gli aspetti e le argomentazioni non pertinenti, frutto di mera polemica politica, quale quello che ha portato a definire l'imposta in questione come "tassa sul lusso", non giustificato dal motivo che è alla base dell'istituzione dell'imposta in questione.

Infatti, come l'Ente regionale ha precisato anche nel piano di sviluppo 2007-2008, alla base dell'introduzione della nuova imposta vi è l'opinione che i soggetti non residenti nell'isola debbano contribuire alle spese necessarie per la salvaguardia del territorio e il ripristino ambientale, considerato che il flusso turistico particolarmente accentuato nella fascia costiera produce un consumo del suddetto bene ambientale cui i soggetti fiscalmente domiciliati in Sardegna contribuiscono attraverso il pagamento delle imposte dirette e indirette compartecipato dall'Ente regionale, mentre le imposte versate da non residenti affluiscono alla diversa regione presso cui

essi hanno il domicilio fiscale. Quindi, secondo la Regione Sardegna, la previsione dell'imposta in questione non crea disparità tra residenti e non residenti, ma al contrario tende a eliminare lo squilibrio fiscale esistente, per le spese motivate dalla tutela ambientale, a danno dei soggetti fiscalmente domiciliati in Sardegna. E quanto al potere d'imposizione, esso è stato ricondotto all'art.8 dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948 n.3, il quale, nell'elencare le entrate di pertinenza della Regione, autorizza queste a istituire con propria legge imposte e tasse sul turismo e altri tributi propri.

La tesi contraria all'introduzione dell'imposta fa leva sulla necessità che l'autonomia fiscale della Regione rispetti il limite dell'armonia con il sistema tributario dello Stato fatto salvo dal citato art.8 e, rovesciando l'argomento sull'uguaglianza tra i cittadini utilizzato per motivare l'introduzione dell'imposta, sostiene che questa determina una discriminazione, in violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà (art.2, 3 e 53 Cost.), nonché di quelli comunitari, con particolare riferimento agli art.12 e 14 del trattato istitutivo della CE, che vieta l'introduzione di norme discriminatorie tra soggetti residenti e soggetti non residenti. Si sostiene altresì che l'introduzione dell'imposta viola il divieto di doppia imposizione sulla medesima base imponibile, colpendo cespiti già gravati dall'IRPEF e dall'ICI.

Con le istanze trasmesse a questo Garante, i contribuenti interessati hanno sollecitato un intervento presso l'Ente Regionale affinché, in attesa della decisione della Corte Costituzionale prevista per il 12 febbraio 2008), venga sospeso il termine per il pagamento dell'imposta, da effettuarsi nel mese di novembre di ciascun anno. Rispondendo a questo Garante in data 20 novembre 2007, l'Agenzia delle entrate dell'Ente regionale ha fatto presente che le note trasmesse ai contribuenti con riferimento all'imposta in questione avevano solo lo scopo di fornire ai contribuenti notizie in materia e di far acquisire alla Regione dati riguardanti la titolarità degli immobili e l'eventuale esistenza di cause di esenzione oggettive e soggettive. Quindi, parrebbe che

la Regione abbia deciso di attendere la pronuncia della Corte Costituzionale, senza peraltro sospendere i termini previsti per il pagamento dell'imposta

Tra gli altri casi portati all'attenzione di questo Garante merita d'essere riferito quello di un cittadino domiciliato fiscalmente in Italia, ma momentaneamente in Brasile perché addetto all'ambasciata italiana di quel paese, il quale non ha potuto usufruire della presentazione della dichiarazione dei redditi con il mod.730 perché il Ministero degli Esteri, da cui dipende, l'ha considerato tra i non residenti in Italia, ai quali tali possibilità è negata dalla normativa vigente (il caso è stato oggetto di una segnalazione, di cui è sì è fatto cenno più sopra, trasmessa senza poi avere alcun riscontro alla competente direzione centrale dell'Agenzia delle Entrate a Roma).

Merita citazione anche il caso di un portatore di handicap agli arti superiori al quale era stata negata l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per un'interpretazione restrittiva della nozione di ridotte capacità motorie di cui all'art.8 della 27 dicembre 1997 n.449. Il caso si è poi risolto in favore dell'interessato in virtù dell'intervento dell'Ufficio servizi al contribuente della locale direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate.

2. Mezzi necessari per assicurare le funzioni di segreteria e tecniche

Valutando l'attività svolta dai Garanti del contribuente nei primi sette anni circa di vita dell'istituto, molti hanno manifestato delusione per la qualità della tutela offerta dai Garanti e hanno auspicato l'intervento del legislatore per dotare il Garante dei poteri decisorî riconosciuti, in altri campi, alle Autorità dipendenti di garanzia, ma l'accostamento non pare condivisibile perché le predette Autorità devono tutelare in settori socialmente rilevanti interessi collettivi, che sfuggono alla possibilità di tutela diretta ad opera dell'autorità giudiziaria, mentre per le questioni originate da una pretesa dell'amministrazione tributaria, che incide su soggetti determinati, costoro possono ricorrere alla competente Commissione Tributaria, cosichè l'attribuzione di poteri decisorî al Garante porterebbe questo a sovrapporsi all'autorità giudiziaria.

Sembra invece opportuno fare in modo che, in attesa di miglioramenti normativi sempre possibili, si operi per rendere effettivi i poteri già riconosciuti al Garante dalla legge istitutiva per l'espletamento di una funzione di interesse pubblico dettata a tutela dei contribuenti (soprattutto dal sesto comma dell'art.13 della legge n.212/2000), ma anche a vantaggio dell'amministrazione, con la quale il Garante è chiamato a collaborare per il superamento delle criticità ravvisabili nella normativa tributaria o nel modo in cui essa viene attuata (v. sopra tutto co.7 e seguenti del citato art.13).

A tal fine, è urgente un chiarimento legislativo, finora chiesto inutilmente, sui rapporti tra i Garanti e le direzioni periferiche dell'Agenzia delle entrate, ovvero sul significato delle disposizioni contenute nel primo e nel quinto comma dell'art.13 della legge istitutiva, nei quali si legge che i Garanti sono istituiti presso le suddette direzioni e che queste devono assicurare ai Garanti le funzioni di segreteria e tecniche.

Se si tiene presente il secondo comma dello stesso articolo, secondo cui i Garanti operano in piena autonomia e sono nominati da un organo giurisdizionale, nonché la natura delle funzioni assegnate ai Garanti, che più sopra è stata sintetizzata, non pare potersi dubitare sul significato delle disposizioni contenute nei citati due commi: il primo si limita a indicare la sede e la competenza territoriale dei singoli Garanti; il quinto, assieme al precedente comma quarto, tratta delle spese necessarie per il nuovo istituto, stabilendo che, salvo i compensi e i rimborsi per i componenti del Collegio del Garante, determinati con decreto ministeriale, l'introduzione dell'istituto doveva avvenire a costo zero, nel senso che le spese quelle necessarie per personale e attrezzature devono essere defalcate da quelle già previste per le menzionate direzioni periferiche.

Non pare, però, che una tale interpretazione venga seguita pacificamente, in particolare dall'amministrazione finanziaria, la quale tende a considerare l'Ufficio del Garante una sorta di doppiopione dell'Ufficio servizi al contribuente esistente nella Direzione delle entrate delle regioni e delle province autonome, se non addirittura un settore di tale Ufficio, come pare potersi desumere

anche da alcune considerazioni contenute nella nota citata nel precedente paragrafo, che la locale Direzione Regionale delle Entrate fece pervenire nel marzo 2007 in risposta a ciò che questo Garante aveva scritto nella relazione precedente a proposito dell'organizzazione del proprio Ufficio.

Affinché il Garante possa operare con piena autonomia, occorre che anche il personale a lui assegnato sia pienamente autonomo e numericamente sufficiente. Sotto il primo aspetto, è necessario che il detto personale venga collocato in posizione di distacco e non venga incaricato di svolgere contemporaneamente attività nell'Ufficio del Garante e nell'Amministrazione finanziaria, anche perché, a tutela della riservatezza delle istanze dei contribuenti che a lui si rivolgono, il Garante ha il dovere di non far trapelare all'esterno i dati che violano tale riservatezza. Oltre tutto, dall'attuale situazione ibrida derivano per chi lavora nella segreteria del Garante spiacevoli conseguenze personali: egli viene inquadrato in base alle mansioni che svolgeva nell'ufficio di provenienza e non in base a quelle, spesso più elevate, che svolge presso il Garante; non esiste, come risulta anche da un recente censimento compiuto per il personale dell'Agenzia delle Entrate, una tipologia di mansioni riferita al lavoro presso il Garante; a vari fini, anche economici, l'Agenzia tiene conto di ciò che l'impiegato produce per l'attività dell'Agenzia, che non comprende ovviamente il lavoro presso il Garante, ecc.

Per quanto concerne poi il numero delle unità lavorative di cui il Garante può disporre, esso non può mai essere inferiore a due per fare in modo che, in occasione di assenze per ferie o altri inevitabili motivi, l'Ufficio sia sempre coperto da persona addetta stabilmente all'Ufficio stesso e a conoscenza di tutti gli aspetti dell'attività del Garante.

Ciò non avviene per questo Garante, il quale può disporre di una sola unità di segreteria, che rappresenta un'anomalia nel quadro nazionale degli uffici del Garante, compresi quelli con minor carico di lavoro, e non è neppure giustificato dal numero delle pratiche da trattare, che è stato evidenziato nel paragrafo precedente e risulta dall'allegata sintesi statistica.

In tale situazione non è possibile, nonostante la grande operosità dell'unica segretaria e il suo notevole spirito di sacrificio, curare tempestivamente le pratiche relative alle istanze di cui al sesto comma dell'art.13 legge 212/2000, la cui pendenza è infatti aumentata, e soprattutto non è possibile dedicarsi in misura adeguata alle ricerche, agli approfondimenti, alle rilevazioni e a tutto quanto è necessario accertare per svolgere convenientemente le funzioni di rilevante interesse pubblico assegnate dai commi 7 e seguenti dello stesso art.13. Per rimediare alla mancanza di almeno un'altra unità di segreteria, in passato è stata adottata la soluzione di sostituire la segretaria momentaneamente assente con altro personale dell'amministrazione, ma una siffatta sostituzione non è stata più richiesta e si è preferito sospendere l'attività di segreteria in caso di assenza della segretaria. Ciò per due motivi: essenzialmente per le ragioni sopra illustrate, che attengono all'autonomia del Garante; inoltre, per la scarsa utilità di una tale sostituzione, dovuta al fatto che un apprezzabile contributo al lavoro di segreteria del Garante non può essere dato da chi non è a conoscenza di tutti gli aspetti dell'attività del Garante stesso.

3. Sintesi statistiche

A) Movimento delle pratiche

Pratiche residue al 1/1/07	N° 55
Pervenute nell'anno	N° 1.090
Pratiche trattate in totale	N° 1.145
Definite nell'anno	N° 147
Pratiche residue al 1/1/2008	N° 998

B) TIPOLOGIA DELLE PRATICHE

	RESIDUO PRATICHE INIZIO PERIODO	PERVENUTE NELL'ANNO	DEFINITE NELL'ANNO	IN CORSO FINE PERIODO 2007
1. Rimborsi II.DD.:IRPEF – ILOR – IVA	12	17	16	13
2.Rimborsi II.II.: Successione-INVIM-registro	1	3	3	1
3. Questioni relative a verifiche fiscali:				

	RESIDUO PRATICHE INIZIO PERIODO	PERVENUTE NELL'ANNO	DEFINITE NELL'ANNO	IN CORSO FINE PERIODO 2007
a) Guardia di Finanza	1	3	3	1
b) Uffici Finanziari		4	3	1
4. Questioni relative a disfunzioni, irregolarità scorrettezze	1	9	6	4
5. Questioni relative a tributi diretti	11	25	28	8
6. Questioni relative a tributi indiretti	6	25	15	16
7. Questioni relative a tributi locali:				
a) ICI	2	6	4	4
b) TARSU	4	10	6	8
c) Depurazione fognature	2	-	1	1
8. Questioni relative a bollo e tasse automobilistiche	8	21	17	12
9. Varie	7	27	26	8
10. Legge 241/90	-	15	15	-
11. Legge Regionale art.3, n.4 dell'11.05.06 – delle seconde case ad uso turistico		925	4	921
Totale	55	1.090	147	998

C) Esito delle pratiche

Favorevoli	N° 80
Parzialmente favorevoli	N° 3
Contrarie	N° 42
Cause di non specifica competenza	N° 21
Rinuncia del contribuente	N° 1
Totale	N° 147

La presente relazione è stata approvata nella seduta del 30 gennaio 2008

I Componenti

Col.ris. Giorgio Erriu – Dr. Antonino Aledda

Col. ris. Giorgio Erriu Antonino Aledda

Il Presidente

Dr. Pietro Corda

P. Corda