

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**Doc. LII-bis  
n. 23**

## RELAZIONE

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 BOLZANO**

—————  
**Comunicata alla Presidenza l'11 gennaio 2008**  
—————



**Il Garante del Contribuente  
Bolzano**

Piazza Tribunale 2 – Tel 0471 443221-Fax 0471 272642  
e mail: [dr.altoadige.garante@agenziaentrate.it](mailto:dr.altoadige.garante@agenziaentrate.it)

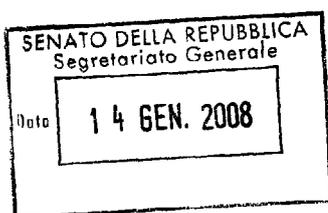


**Der Garant für den Steuerzahler  
Bozen**

Gerichtsplatz 2 Tel 0471 443221 Fax 0471 272642  
e mail: [dr.altoadige.garante@agenziaentrate.it](mailto:dr.altoadige.garante@agenziaentrate.it)

Prot. 2008/ 3 /S

**Bolzano, 11 Gennaio 2008**



On.le Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Palazzo Chigi  
Via del Corso, 371  
00186 R O M A

On.le Presidenza del Senato della Repubblica  
Piazza e Palazzo Madama  
00186 R O M A

On.le Presidenza della Camera dei Deputati  
Servizio per il Controllo Parlamentare  
Piazza del Parlamento 24  
00186 R O M A

**RELAZIONE ANNUALE 2007  
ai sensi dell'art. 13 – della legge 27.7.2000, n. 212  
(Art. 8 Legge finanziaria 2003)**

*Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 13-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212 viene redatta per l'anno 2007 la presente relazione per fornire al Governo e al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale nell'ambito della provincia autonoma di Bolzano.*

*La sede dell'ufficio del Garante è rimasta invariata presso l'Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale, per cui non rimane che richiamarsi alle precedenti relazioni.*

*Come si è già riferito in precedenza, tutti gli Uffici locali dell'Agenzia delle Entrate in questa provincia sono di recente costruzione o ristrutturazione e quindi adeguati alle norme vigenti in materia. Si dà atto che quest'anno è stata rilasciata la certificazione di qualità alla Direzione Provinciale e all'Ufficio di Merano, nonché confermata quella già concessa all'Ufficio di Bolzano dell'Agenzia delle Entrate.*

*Giova sottolineare a questo punto che l'Ufficio del Garante ha sempre osservato l'applicazione del bilinguismo (italiano-tedesco), vigente obbligatoriamente in questa provincia autonoma (art. 99 e segg. D.P.R. 31.8.1972, n. 670), essendo i tre componenti del collegio del garante perfettamente bilingui.*

*L'ufficio continua inoltre a pubblicizzare la sua attività attraverso i massmedia locali (TV, Radio, Stampa) e visite presso le varie istituzioni di carattere pubblico e privato. Si dà atto che l'Ufficio del garante era anche presente presso lo sportello dell'Agenzia delle Entrate in occasione della Fiera Internazionale di Bolzano nel settembre 2007 nonché ha partecipato a tre convegni presso l'Università di Trento, Facoltà di Giurisprudenza e uno organizzato dall'A.N.T.I. di Udine, sempre in campo tributario.*

*Si ribadisce quanto già ampiamente trattato nelle precedenti relazioni annuali, segnatamente che il contribuente altoatesino ripone come sempre piena fiducia nella figura del Garante.*

*A questo punto si evidenzia, perché meritevole di elogio, l'efficienza degli Uffici finanziari della provincia di Bolzano, che nonostante la carenza di personale, riescono, con notevoli sacrifici, a svolgere la propria attività istituzionale. Degna di menzione è l'attività che viene svolta dal Direttore Provinciale dott. Sanzò che si è adeguato perfettamente allo spirito dell'autonomia provinciale e dimostra altresì piena disponibilità nei confronti di questo Garante. E' lodevole l'attività svolta, con impegno e diligenza, da parte della segretaria addetta a questo Ufficio.*

*Inoltre va tenuto presente, come già riferito precedentemente, che il carico di lavoro del personale è aggravato dal fatto di dover adottare il bilinguismo nell'espletamento delle pratiche tributarie.*

*In tema di bilinguismo vi è però da far notare che i contribuenti altoatesini di madrelingua tedesca lamentano la mancata traduzione "on line" delle istruzioni relative al fisco telematico e si sollecita quindi l'Organo competente a voler provvedere in merito.*

*Con la legge finanziaria 2008 è prevista la costituzione di un polo finanziario che comporta il trasferimento della Direzione Provinciale in un palazzo in piazza Adriano ove si trova già l'Ufficio locale di Bolzano (art. 2, commi 586 e 587 legge finanziaria).*

*Si nota che è migliorata la conoscenza dell'esistenza della figura del Garante dei diritti del contribuente. Infatti anche studi di professionisti e importanti società si rivolgono a questo Garante per la soluzione di casi delicatissimi in materia tributaria.*

*Onde valorizzare la figura del Garante del contribuente sarebbe necessario attribuire allo stesso funzioni più incisive, ma è comunque vero che anche, sulla base della normativa vigente (Legge 212/2000), il Garante può fornire al contribuente non semplicemente un simulacro di tutela, ma una tutela proficua, consistente nel suo intervento nei casi in cui si rivelano le ipotesi previste dagli artt. 12 e 13 legge 212/2000.*

*Continuando nella rassegna delle attribuzioni di cui gode il Garante osservasi che lo stesso può, tra le altre, attivare la procedura di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente. Invero l'esercizio di tale potere si*

*limita però ad essere una mera sollecitazione, non avendo il Garante mezzi idonei per far sì che l'Amministrazione finanziaria rivedesse la propria decisione. Tuttavia, devesi tener presente il principio affermato nell'art. 10 dello statuto, che nel prevederne l'applicazione ai rapporti tra contribuente e amministrazione, sottolinea che le regole generali di collaborazione e buona fede in senso oggettivo debbano sempre informare lo svolgimento dell'attività dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti nei loro reciproci rapporti.*

*Non per nulla l'ordinamento tributario si va orientando verso forme di accordo tra contribuente e amministrazione. Già attualmente sono previste l'adesione del contribuente all'accertamento e la conciliazione.*

*Per consentire al Garante maggior potere, sarebbe necessario approvare, come si è già richiesto ripetutamente, in via legislativa la proposta di legge del sen. Benvenuto concernente le modifiche di cui alla legge 212/2000.*

*Ad integrazione della suddetta proposta di legge si osserva, per quanto concerne la competenza territoriale, che è di notevole importanza in questa provincia autonoma - in ossequio del vigente bilinguismo - l'attribuzione, in deroga alla competenza territoriale, la competenza personale del contribuente.*

*A questo punto si deve porre in evidenza che in materia di tributi locali è necessario l'intervento del legislatore per stabilire la competenza per materia del Garante dei diritti del Contribuente.*

*E' evidente che i tributi locali istituiti con legge nazionale debbano rientrare nella competenza per materia del Garante.*

*In proposito è opportuno rammentare che le Commissioni Tributarie sono competenti in materia per tutti i tributi erariali, compresi i tributi locali (art. 2 D.Lgs. 596/92 novellato dall'art. 12 della legge 448/2001).*

*Passando all'attività istituzionale svolta nel corso dell'anno 2007 rilevasi che le segnalazioni dei contribuenti pervenute a questo ufficio sono:*

- *questioni relative a IRPEF*
- *questioni relative ad IVA*
- *questioni relative ad IRPEG*
- *sgravi e rimborsi*
- *questioni relative a verifiche fiscali*
- *questioni relative a imposte di registro*
- *questioni relative a irregolarità di cartelle esattoriali*
- *questioni relative a tributi locali (ICI) di notevole entità e complessità*
- *questioni relative ad altri tributi*
- *questioni relative a pratiche estranee alla competenza del garante*
- *richieste di informazioni.*

*Sono diminuite notevolmente doglianze relative a rimborsi.*

*E' ultroneo rammentare in questa sede che l'ordinamento tributario prevede per i rimborsi termini e precise modalità di esecuzione.*

*E' vero che nella maggior parte dei casi gli uffici finanziari locali provvedono in termini abbastanza ragionevoli all'istruzione della pratica e alla "cosiddetta" convalida del rimborso, ma sono carenti poi i fondi per il pagamento.*

*E' pur vero che gli uffici del Garante riescono ad ottenere qualche notizia sullo stato delle pratiche in tema di rimborsi, però quasi mai ottengono informazioni, anche solo approssimative, sulle erogazioni.*

*Fra i casi di peculiare interesse trattati da questo Garante nell'anno 2007 si evidenziano i seguenti:*

*- Singolare quello di un cittadino marocchino, raggiunto da cartelle esattoriali unicamente per un caso di omocodia fiscale.*

*- Vi è quello di coniugi in separazione dei beni acquistati con un **unico** atto, un **unico** bene a metà per uno, da un soggetto IVA, per i quali un Ufficio locale delle Entrate pretendeva **due** imposte di registro, ipotecarie e catastali, sostenendo che gli acquisti erano due: al riguardo questo Garante ha convinto l'Ufficio locale sostenendo che il **negozio** era **unico**, e avveniva pure un unico contesto, sì che era soggetto solo **una volta** alle imposte fisse di registro, ipotecarie e catastali.*

*- Sulla base delle diversità di negozi, anche se aventi un unico contesto e aventi per oggetto una unica successione, un Ufficio delle Entrate di altra regione ha applicato, contrariamente al parere di questo Garante, più imposte fisse di registro in un caso di rinuncia di successione, operata da più soggetti in unico atto e, come detto, avente per oggetto una unica successione; si osserva che poiché altri Uffici delle Entrate condividono l'impostazione di questo Garante, sarebbe opportuno dare un indirizzo uniforme.*

*- Un caso che pure è stato risolto dal legislatore in sede della recente legge finanziaria (art. 1, comma 6) è quello dell'ICI dovuta da soggetti separati o divorziati, proprietari di prima casa, che è stata loro tolta per essere affidata al coniuge in sede di sentenza di separazione o divorzio. Infatti i benefici per la prima casa sono estesi ai coniugi che, dopo la separazione o il divorzio, non risultano assegnatari della casa coniugale.*

*- In materia di IVA/imposta di registro è da segnalare un caso relativo all'acquisto di un terreno formalmente agricolo, ma sostanzialmente fabbricabile. Tizio compra un terreno, nel cui certificato di destinazione urbanistica viene segnalato come situato in zona agricola, nello stesso atto di acquisto si evidenzia però che per lo stesso terreno il competente Comune ha rilasciato una concessione edilizia, sì che il terreno stesso è sostanzialmente fabbricabile.*

*In sede di registrazione dell'atto l'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate si basa esclusivamente sul dato formale emergente dal certificato di destinazione urbanistica e tassa l'atto come avente per oggetto un terreno agricolo, applicando l'imposta del 15% (di registro) più del 2% (ipotecaria), non considerando pertanto l'atto soggetto ad IVA, nella quale ipotesi esso sarebbe stato tassato con imposte fisse di registro.*

*Tre anni dopo, in sede di controllo da parte della Guardia di Finanza, viene rilevato il mancato versamento dell'IVA, posto che il terreno è sostanzialmente fabbricabile e il venditore è titolare di partita IVA; viene così emesso verbale di mancato pagamento con la richiesta di sanzioni. Nel frattempo i termini per ottenere il rimborso dell'imposta di registro già pagata sono scaduti e il contribuente si ritrova a pagare così l'imposta proporzionale di registro e l'IVA, contrariamente al principio di alternatività fra questi due tributi.*

*A seguito di intervento di questo Garante, l'Ufficio delle Entrate competente afferma che non può non considerare fabbricabile il terreno con la conseguente giusta pretesa dell'IVA e nello stesso tempo, essendo decorsi i termini non può restituire l'imposta di registro già versata, sì che al contribuente non resta altro che adire la Commissione tributaria competente.*

*- Un altro caso concerne un consorzio di imprese che aveva regolamentato sin da oltre un trentennio i rapporti secondo lo schema del mandato con rappresentanza: ancorché il servizio fornito era unico (biglietto per sciare valido per una serie di impianti sciistici), ogni impresa era responsabile per il servizio fornito dalla stessa, sì che rimaneva unico soggetto imprenditoriale, soggetto ad IVA e ad imposte sui redditi, posto che il consorzio agiva come mandatario con rappresentanza delle singole imprese stesse.*

*Per oltre un trentennio, anche dopo ripetuti controlli degli organi competenti, nessuno ha avuto nulla da obiettare, sì da far nascere nei contribuenti un legittimo **affidamento** sulla regolarità delle procedure adottate.*

*Improvvisamente a seguito di un controllo della competente Agenzia delle Entrate, si è contestata la legittimità delle procedure adottate, asserendo che nella specie si era in presenza di un mandato senza rappresentanza, con la conseguenza che soggetto dell'impresa è sia il consorzio, che le singole imprese, sostenendo al riguardo che con l'emissione di un unico biglietto sciistico con il solo nome del consorzio non vi è la spendita del nome dei mandanti consorziati, sì che è il consorzio ad essere pure soggetto di diritto, centro di imputazione degli obblighi tributari oltre alle imprese consorziate.*

*La questione è ancora in valutazione da parte degli Organi competenti. Questo Garante ha comunque osservato, in sintonia con i principi dello Statuto del contribuente, come nella specie possa risultare violato proprio il principio dell'**affidamento**: sono più di trent'anni che l'attività regolata dal sistema del mandato con rappresentanza, con la conseguente relativa organizzazione delle singole imprese consorziate, che provvedono, **senza alcun danno per il Fisco**, ad adempiere tutti gli obblighi tributari, sia in materia di IVA che di imposte sui redditi.*

*Come si può all'improvviso chiedere al consorzio l'adempimento degli obblighi tributari anche passati, con una conseguente duplicazione d'imposta?*

- In tema di IRAP si è prospettato un caso di imposte presumibilmente non dovute da un professionista, il quale pur soggetto titolare di partita IVA, non ha nessuna organizzazione, né ufficio, né impiegati, disponendo solo di un telefonino e di un'auto. Al riguardo ci sono ormai diverse sentenze che affermano la non debenza dell'IRAP in mancanza di una anche se minima organizzazione, posto che è proprio l'organizzazione il presupposto dell'imposta.

Questo Garante, mentre condivide l'impostazione di queste sentenze, è in attesa di una presa di posizione da parte della Direzione dell'Agenzia delle Entrate all'uopo interessata.

Dal punto di vista propositivo, si propone ancora una volta l'opportunità di una sospensione dei termini previsti per il ricorso alle Commissioni Tributarie in caso di intervento del Garante. Invero quest'ultimo può assumere in tal modo una funzione *antiproceduralistica*; perché ricorrere alla Commissione Tributaria, quando tramite il Garante si può evitare una via contenziosa?

Occorre, poi, stabilire un adeguato collegamento informatico "in rete" tra i vari uffici dei Garanti, al fine di agevolare lo scambio di informazioni e pareri sulle varie problematiche che possono insorgere.

Si dà atto infine che lo stesso legislatore sovente viola apertamente i principi affermati dallo Statuto dei diritti del contribuente (art. 3 in relazione all'art. 1) legiferando con effetto retroattivo in materia tributaria. Come noto, solo in casi eccezionali si può legiferare in tal senso. Siffatto comportamento suscita nel contribuente massima insicurezza.

Per concludere, si osserva che lo statuto dei diritti del contribuente che sancisce (art. 1) i principi fondamentali di imparzialità, di uguaglianza generica e specifica e di capacità contributiva nelle varie articolazioni sistematiche di un nuovo ordinamento tributario con le debite correzioni, è un'ottima legge se viene integrata dalla proposta di legge sopra richiamata.

Da quanto esposto discende chiaramente che la "buona fede" e la collaborazione costituiscono indubbiamente i pilastri giuridici del nuovo ordinamento tributario, ove le regole riguardano non solo il singolo contribuente ma anche tutti gli addetti dell'amministrazione finanziaria statale, provinciale e comunale.

**Il Presidente** dott. Felix Martinolli

**I Componenti** dott.ssa Margaret Brugger

dott. Michele Scarantino

firme autografe sostituite da indicazione a mezzo stampa, ai sensi dell'art. 3, c.2, D.Lgs. n.39/93