

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

Doc. LII-bis
n. 7

RELAZIONE

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

(Anno 2006)

*(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
LAZIO**

—————
Comunicata alla Presidenza il 15 gennaio 2007
—————

INDICE

Il Fermo amministrativo dei beni mobili registrati	<i>Pag.</i>	5
Il legislatore, le mortificazioni dello statuto e l'insofferenza dei contribuenti	»	7
Fatti che migliorerebbero il rapporto fisco-contribuente	»	10
Pensionati Inpdap e Inps residenti nel Regno Unito. Disparità di trattamento (<i>All. 1</i>)	»	15
Il Catasto e le preoccupazioni dei contribuenti.	»	17
Le funzioni di segreteria e tecniche assicurate al garante dalla direzione regionale delle entrate	»	19
La necessità di modificare l'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (<i>All. 2</i>)	»	23
Riproposizione aggiornata di alcuni temi già proposti nella passata legislatura	»	24
L'evasione fiscale e la finanziaria	»	38

IL FERMO AMMINISTRATIVO DEI BENI MOBILI REGISTRATI

Già nella precedente relazione avevamo posto all'attenzione del legislatore le problematiche connesse al c.d. "fermo amministrativo" dei beni mobili sia perché da parte di numerosi contribuenti venivano lamentati abusi e soprusi, sia perché non si riusciva a capire quale fosse il giudice a cui ricorrere contro il procedimento di "fermo": ordinario, amministrativo o tributario?. Il Garante, perciò, sollecitava il legislatore a prendere posizioni in merito, suggerendo anche delle soluzioni al problema.

Nel frattempo, nella prima parte dell'anno 2006, lo stato di incertezza era continuato, poichè si erano rafforzate due giurisdizioni, quella del giudice amministrativo che considerava il fermo come espressione di un'autotutela esecutiva diversa dell'espropriazione forzata disciplinata dal Codice di procedura civile e quella della Cassazione (Sezioni Unite n.2053/06) che, affidando la materia al giudice ordinario si ancorava alla tutela dei diritti soggettivi relativa ad un rapporto di debito-credito. Stato di incertezza che si era ulteriormente aggravato perché il Consiglio di Stato, non ritenendo di adeguarsi, sollevava una questione di costituzionalità, richiedendo alla Corte di individuare l'interpretazione costituzionalmente corretta della norma. Più specificamente il Consiglio di Stato riteneva rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità degli articoli 49, 57, 86 del D.P.R. 602/73 e degli articoli 2 e 19 del Dlgs 546/92, se interpretati, secondo il diritto vigente, nel senso di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie in materia di fermo

di autoveicoli. C'è anche da dire che il Consiglio di Stato, nel rimettere la questione, aveva escluso la giurisdizione delle Commissioni tributarie in quanto il “fermo” non rientrava, a suo dire, tra gli atti autonomamente impugnabili elencati dall'art.19 del Dlgs.546/92. Intanto, il contribuente continuava a trovarsi in balia delle onde. E', quindi, con vivo compiacimento che il Garante saluta l'operato del legislatore, il quale, tagliando, come suol dirsi, la testa al toro e applicando il noto detto “tra i due litiganti il terzo gode” ha attribuito alle Commissioni tributarie, dall'11 agosto 2006 (data di entrata in vigore della legge 248/06) il compito di decidere nelle vertenze relative al “fermo”. Il “fermo”, quindi, finalmente, con molta chiarezza rientra tra gli atti impugnabili innanzi al giudice tributario, anche se viene emanato a seguito del mancato pagamento di somme relative a entrate non tributarie. In buona sostanza, la politica fiscale, nel caso di specie, ha soddisfatto le aspettative del Contribuente e del Garante.

IL LEGISLATORE, LE MORTIFICAZIONI DELLO STATUTO
E L'INSOFFERENZA DEI CONTRIBUENTI

E' stato efficacemente detto che il principio costituzionale di legalità è uno dei pilastri del sistema fiscale, posto allo scopo di contenere la discrezionalità dell'amministrazione finanziaria. In altri termini, le regole devono essere prestabilite perché l'amministrazione ne sia vincolata. Al contrario, si fa giustamente rilevare, che l'amministrazione s'inventa le regole al momento di applicarle e, quando intravede un'interpretazione del giudice favorevole al contribuente, interviene con leggi interpretative nel corso dei processi che offendono anche la funzione del giudice.

E' stato lamentato, sostanzialmente, che la legge tributaria italiana lungi dal costituire un vincolo per l'amministrazione, costituisce solo la legittimazione apparente di un potere sempre più arbitrario; che abbiamo una legislazione a getto continuo; che mancano leggi organiche e stabili sulla struttura dei tributi e sulla loro applicazione. Si porta, come esempio, l'innovazione retroattiva della tassazione degli immobili in materia di IVA e si sostiene che tutto il decreto legge 223/2006 è un grosso contributo alla complicazione del sistema (l'omesso versamento IVA, viene penalmente sanzionato al di fuori della logica del sistema e con disparità di trattamento rispetto a quello delle altre imposte; è stata ritenuta anomala la regola della riscossione dei compensi ai professionisti; nella tassazione dell'avviamento del lavoro autonomo viene addirittura recepita una risoluzione ministeriale; la detrazione

dell'acconto IRES per il 2006 crea una incredibile complicazione tecnica e costituisce una illegittima variazione retroattiva; viene introdotta, nella categoria dei redditi diversi, la tassazione di tutti gli illeciti etc.etc.).

Tutte considerazioni e lamentele condivisibili da parte del Garante.

A queste lamentele si aggiungono quelle dei professionisti operanti nel settore tributario, che ritengono inutili certi complessi adempimenti strumentali a carico di contribuenti e professionisti, che si risolveranno inevitabilmente in aumento di costi per l'intera collettività. Tra gli altri si indica quello degli elenchi clienti e fornitori, con i quali, si afferma, si torna indietro di almeno 10 anni.

Significativo lo sfogo di un contribuente il quale chiede: come si fa a parificare imprese e professionisti? Perché si obbligano i soggetti a tenere la contabilità, se poi si fanno i controlli e si presume (con gli studi di settore) che debbano arrivare a determinati valori?

Perché obbligare tutti a sbagliare, necessaria e ovvia conseguenza di continui cambiamenti ed invenzioni modello Fanta Fisco?

Sulla stessa linea dell'avversione al caotico legiferare si è posto, come è noto, anche il Consiglio nazionale dei dottori Commercialisti, il quale, tra l'altro, denuncia le reiterate violazioni dello Statuto dei diritti del contribuente, tra cui il divieto di attribuire effetto retroattivo alla norma tributaria, che incidono sui diritti essenziali dei cittadini, sui quali viene fatta gravare l'inversione dell'onere della prova su operazioni avvenute in anni in cui la norma ancora non esisteva, nonché l'operazione

volta ad attribuire agli studi di settore valore di presunzione legale, trasformandoli di fatto in una riedizione della deprecata *minum tax*.

Il Garante, pur essendo consapevole delle difficoltà insite nella predisposizione di una manovra finanziaria, tesa a risanare i conti pubblici e a dare una spinta all'attività economica, non può che condividere le rimostranze sopra elencate, preoccupato del fatto che principi di rango costituzionale vengano disattesi. Principi troppo importanti, testimoni di una grande civiltà giuridica, che non va mortificata e tanto meno dispersa, dal momento che può anche rappresentare degnamente un modello per l'idea, che si sta facendo strada, di uno Statuto europeo dei diritti del contribuente.

Da ultimo si apprende, con soddisfazione, che è stata presentata una proposta di legge bipartisan per inserire nella Carta fondamentale la norma (art.3) dello Statuto del Contribuente che stabilisce il principio dell'irretroattività delle norme fiscali nonché il principio che, in caso di tributi periodici, le modifiche introdotte si applicano solo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso.

Non è chi non veda l'importanza di tale iniziativa, che non può che migliorare il rapporto fisco-contribuente.

L'auspicio del Garante è, perciò, quello che l'approvazione della proposta di legge avvenga quanto prima possibile.

FATTI CHE MIGLIOREREBBERO IL RAPPORTO FISCO-CONTRIBUENTE

“Come detto nelle precedenti relazioni il bene tutelato dall’art.13 della legge 212/2000 (Statuto del contribuente) è quello del rapporto di fiducia fisco-contribuente; rapporto che si rafforza se le risorse economiche prelevate dalle tasche dei contribuenti vengono impiegate nel modo migliore possibile. E non sembra ai contribuenti che si raggiunga tale obiettivo in riferimento alle Province, ai rimborsi elettorali e a situazioni varie.-

A) Province.-

Un contribuente scrive che “in molti ritengono le Province inutili. Ma non lo sono di certo per i numerosi addetti che ivi hanno un posto ben remunerato e gratificanti carriere. Non è affatto inutile l’ente “Provincia”: organizza –specie in estate e in località amene- mostre delle varie arti e tenzoni poetiche, fiere mercato di prodotti mangerecci e beverecci, organizza in appropriate stagioni viaggi di istruzione in Italia e all’estero per dipendenti e le loro famiglie...Ma santi numi!, è mai possibile che non ci si renda conto dei sacrifici che i “provinciali” affrontano quotidianamente (salvo ferie, permessi, congedi malattie, gravidanze, aspettative, infortuni, eccetera)?

A parte lo sfogo del contribuente e, passando dal faceto al serio, occorrere riflettere su alcuni dati:

- che attualmente le province sono 104;

- che gli stipendi dei 4.200 eletti assorbono circa 120 milioni di euro all'anno con un costo medio di 28.000 euro per ciascun eletto;

- che esiste nell'ambito delle Province la babele dei costi. C'è chi si circonda di collaboratori e consulenti e chi, invece, centellina sulle spese. E' ben vero, come è stato detto, che a disciplinare gli stipendi dei professionisti della politica di periferia è il decreto ministeriale 119 del 4 aprile 2000, che fissa emolumenti differenziati a seconda della popolazione, suddividendo le province in quattro fasce ma è anche vero che spulciando tra le pieghe del provvedimento si scopre che gli stipendi possono subire maggiorazioni fino al 30% in più dell'indennità di partenza.

Ebbene, in tale panorama, già di per sé affollato, vogliono entrare ben 34 altre Province, la cui proposta di istituzione è approdata in Parlamento. Senza contare quelle già pronte (Barletta-Andria-Trani, Fermo e Monza) il cui esordio è fissato per il 2009. Opportunamente è stato fatto notare che se tutti i 34 progetti dovessero andare in porto, l'aggravio per il bilancio dello Stato sarebbe di almeno 1,7 miliardi di euro, cioè un esborso di 50 milioni di euro per ciascuna amministrazione, stando ai calcoli effettuati nella scorsa legislatura dalla Commissione Affari costituzionali del Senato. Esborso necessario per creare il comando provinciale dei carabinieri, una nuova questura, una prefettura, un comando provinciale dei vigili del fuoco, una sezione del corpo forestale dello Stato oltre le spese di creazione di una commissione tributaria ed un Comando della guardia di finanza.

E' un fenomeno, perciò, che va bloccato in tutti i modi. Ma ritiene il Garante che bisognerebbe andare oltre.

Bisognerebbe abolire le Province. Come è stato opportunamente detto, le Province, nella loro dimensione di organo elettivo e di rappresentanza politica, non hanno più ragione d'essere nell'attuale evoluzione costituzionale. Avrebbero dovuto essere abolite quando sono state istituite le regioni e invece non solo sono rimaste intatte, ma addirittura aumentate di numero, passando dalle 92 del 1960 alle 104 attuali, con altre tre in dirittura di arrivo dal 2009 e, paradossalmente, con altre aspiranti 34, che bussano alla porta.

Il Garante condivide pienamente il pensiero di chi sostiene che non vanno di certo abolite le competenze delle Province, che possono essere svolte probabilmente meglio attraverso entità tecnico-operative che possono mantenere le attuali dimensioni, ma dipendenti "politicamente" dalle Regioni. In altri termini, l'abolizione dovrebbe concernere solo l'apparato politico, costituito da presidenti, assessori, consiglieri più il loro staff, le loro segreterie, i loro consulenti. Si risparmierebbero subito i circa 120 milioni di euro sopra indicati.

Il Garante si rende conto che è molto difficile l'abolizione immediata ma sarebbe certamente possibile quantomeno un'abolizione graduale, per esempio, come è stato suggerito, fra due legislature. Si eviterebbero così, traumi immediati a molte carriere politiche e sarebbe più facile placare le resistenze. Alla fine si otterrebbe un'amministrazione pubblica meno ridondante e costosa.

B) Rimborsi dello Stato ai partiti

Come è noto il referendum del 18 aprile 1993 era stato molto chiaro; il 90,3% delle persone voleva abolire il finanziamento pubblico dei partiti. Allo stesso modo il capo del governo dell'epoca, Giuliano Amato, prendendone atto aveva esplicitamente detto che l'abolizione del finanziamento statale non era fine a se stessa ma esprimeva qualcosa di più, il ripudio del partito parificato agli organi pubblici e collocato tra essi.

E, invece, il finanziamento riapparve sotto le mentite spoglie dei rimborsi elettorali, 800 lire per ogni cittadino residente e per ognuno delle due camere. Poi venne il 4 per mille (volontario) sul quale i partiti prendevano degli anticipi. Ma poiché tale sistema non dava abbastanza ecco arrivare una legge col voto favorevole di una maggioranza larghissima che portò il rimborso da 800 lire a 4.000 lire per ogni elettore e per ogni camera alle politiche, oltre a rimborsi analoghi per le Europee e le Regionali, oltre ad un forfait per le elezioni amministrative. Il risultato è stato che nel 2001 le cifre stanziare per i rimborsi sono state di oltre 92 milioni di euro, e, nel 2006 di oltre 200 milioni.

Ma ciò che ha letteralmente disgustato i contribuenti e il Garante è che secondo un'indagine condotta dalla Corte dei Conti sulle elezioni europee del 2004 il rapporto rimborsi/spese è stato di 2,83 volte, con punte incredibili, quali quelle del partito pensionati che ha speso 16.435 euro e ha incassato 2.967.155 (180,53 volte in più), della fiamma tricolore che ha speso 23.302 euro e ne ha avuto rimborsi per 1.898.995

(81,49 volte in più) e via discorrendo. Le cifre parlano da sole. Sono indecenti e reclamano provvedimenti legislativi rapidi, che portino a moralizzare il settore. Non è possibile chiedere sacrifici ai contribuenti e sperperare così il denaro pubblico!

C) Altre situazioni

Dicevamo nella precedente relazione che in un periodo di “vacche magre” era necessario che si operassero dei tagli agli emolumenti dei parlamentari, che già avevano privilegi vari. Quindi, era stato un buon segnale quello di ridurre del 10 % i predetti emolumenti. Il Garante, perciò, mentre plaudiva all’iniziativa, auspicava nel contempo tagli più robusti al fine di rendere il contribuente più partecipe della difficoltà dei conti pubblici.

Di conseguenza, l’iniziativa di alcuni parlamentari nella direzione auspicata non può che essere salutata con favore. Si allude, in particolare, ai tre Pdl (uno costituzionale e due ordinari) con i quali si prevede una riduzione a 600 dei componenti delle due camere, il tetto massimo di 40 membri del governo, il numero dei consiglieri regionali correlato alla consistenza della popolazione, la limitazione della retribuzione annua di eletti e dirigenti pubblici a 250.000 euro lordi annui, oltre a tagli su organi di controllo vari ed enti pubblici. Secondo i proponenti, i risparmi, ipotizzati in 6,5 miliardi di euro, potrebbero essere dirottati verso la sicurezza, la ricerca, l’aumento delle pensioni minime e la stabilizzazione dei precari nella P.A..

Il Garante non può che plaudire all’iniziativa ed augurarsi, nell’interesse della collettività e di un sano rapporto di fiducia Stato-cittadini, che l’iniziativa stessa possa essere assecondata e realizzata.

PENSIONATI INPDAP E INPS RESIDENTI NEL REGNO UNITO.
DISPARITA' DI TRATTAMENTO

Una cittadina italiana residente nel Regno Unito ha posto il problema della discriminazione attuata, con l'applicazione della legge 329 del 05.11.1990 che regola la convenzione tra Gran Bretagna ed Italia, tra cittadini che percepiscono pensione INPDAP (come nel suo caso) e cittadini percipienti pensioni INPS.

I primi (INPDAP) vengono assoggettati a duplice imposizione, in Italia e nel Regno Unito, per addizionali IRPEF regionali, provinciali e comunali che in parte corrispondono a quelle versate con la Council tax o broadland tax, tasse che sono obbligatoriamente tenute a pagare per il solo fatto di essere residenti e di ricevere servizi.

I secondi (INPS) percepiscono pensioni al lordo e pagano imposte solo nel paese di residenza.

Aggiunge la contribuente che anche per i percettori italiani di altri redditi dall'Italia stessa, che non siano, come da art.19 della convenzione, da pensione INPDAP, vale il principio dell'imposizione del paese di residenza e che solo e soltanto i percettori delle pensioni INPDAP hanno avuto un trattamento diverso.

Conclude la contribuente con un prospetto che evidenzia il diverso e sostanziale trattamento fiscale riservato a cittadini con la stessa nazionalità, che comporta la

violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il Garante auspica che il Legislatore prenda provvedimenti atti ad equiparare la pensione INPDAP a quella INPS dei cittadini italiani residenti nel Regno Unito.(All.1)

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 finché 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 vengono 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 segnala 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 Tributari. 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 Tributari, 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,

l'operazione si profila delicata e comunque occorrerà vedere come il carico poi sarà redistribuito e come saranno assicurate pari entrate alle Regioni". ("Il Sole 24 Ore" dell'11.05.2004). Sempre nel maggio 2004 l'On. Roberto Maroni insiste, nel corso di una riunione di maggioranza, sulla riduzione dell'IRAP per le imprese fino a 15 dipendenti.

"Riduzione dell'IRAP al primo posto tra i possibili interventi per il rilancio dell'economia. E' questa la ricetta fiscale lanciata alla videoconferenza organizzata dalla Fondazione "Luca Pacioli" del Consiglio Nazionale dei ragionieri sul ruolo dei professionisti nel difficile momento di crisi economica che il Paese sta attraversando".

Nella stessa videoconferenza l'On. Maurizio Leo: "Chiediamo un intervento normativo finalizzato a individuare puntualmente il requisito minimo organizzativo che, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n.156 del 2001, determina la tassazione o l'esclusione IRAP".

A proposito del contenzioso sull'IRAP dei mini -studi- il sottosegretario all'Economia Daniele Folgora dichiara: resta interesse dei professionisti, non trascinare ulteriormente questa situazione, per cui una soluzione andrà sicuramente trovata".

" Tributi contesi – Allo studio dell'economia una serie di interventi per correggere l'imposta regionale e ridurre l'importo.

L'IRAP cerca il condono dei "piccoli". Possibile un'esenzione per professionisti e

artigiani senza dipendenti. Un varco alla ricerca” (Il Sole 24 Ore del 29.06.2004).

“ AN punta alle deduzioni per il costo - ricercatori. L’IRAP produce un gettito di circa 30 miliardi, utilizzati dalle Regioni per finanziare le spese sanitarie. Abolire l’imposta “tout cour”, come è scritto nella legge delega di riforma fiscale approvata nel marzo 2003 dal Parlamento, è pressoché impossibile. Meglio concentrarsi su interventi mirati di riduzione del prelievo, privilegiando in particolare una serie di misure in grado di incidere sulla componente costo del lavoro” (Il Sole 24 Ore del 07.07.2004).

Quanto al contenzioso che l’IRAP ha generato va rilevato che in giudizio ci sono stati più successi per i contribuenti che per il Fisco tanto da ingenerare la preoccupazione che in futuro l’Amministrazione Finanziaria possa essere chiamata a rimborsare quanto impropriamente incassato. In altri termini, potrebbe crearsi il grosso problema che si è determinato, a suo tempo, per l’ILOR.

Da ultimo va segnalato che in occasione di un ricorso contro l’IRAP presentato da una banca, la Commissione Tributaria Provinciale di Cremona decideva di chiamare in causa la Corte di giustizia UE perché decidesse se il prelievo italiano sia compatibile con la sesta direttiva IVA, che vieta l’introduzione di imposte sulla cifra di affari, al fine di non condizionare il corretto funzionamento comunitario dell’imposta sul valore aggiunto. Il servizio giuridico della Commissione europea si è intanto espresso nel senso che l’IRAP italiana è in contrasto con l’art. 33 della VI

Direttiva CEE (IVA) del 17.05.1977 in quanto colpisce il valore della produzione netta derivante dall'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni o servizi.

Sempre sul tema va segnalato un articolo apparso il 30.07.2004 su "Il Sole 24 Ore" a firma Gaspare Falsitta, così titolato: "L'IRAP? Una seconda IVA da ripensare. Il confronto fra le regole di prelievo torna all'ordine del giorno in attesa di giudizio della Corte UE". L'articolo così conclude: " Assediata dal giudice avanti la Corte di giustizia e dai futuri giudizi avanti la Corte Costituzionale (non tutte le eccezioni sono state esaminate con la sentenza n.156/2001); sottoposta alla spada di Damocle dell'art.8, l'unica sensata via di uscita sembra essere un totale ripensamento strutturale di questo tributo, assai anomalo e privo di riscontri in tutti gli altri Paesi della Comunità europea".

Conclusivamente, l'IRAP non piace ai professionisti ed agli altri lavoratori autonomi, che spesso nelle commissioni tributarie riescono ad avere ragione; non piace alle imprese perché ritengono iniqua l'inclusione del costo del lavoro nella base imponibile; non piace ai contabili perché comporta ulteriori calcoli oltre a quello del bilancio civilistico e di quello fiscale; non accettata dal Servizio giuridico della Commissione Europea; probabilmente non piace nemmeno alla Corte di Giustizia UE.

Ed allora, rebus sic stantibus, perché non eliminarla ed in fretta? Ci si chiederà: ma come si reperiscono i circa 32 miliardi di euro che l'IRAP procura e che servono per

coprire in parte il costo del Servizio Sanitario Nazionale, che già da solo marcia verso i 90 miliardi?

Ritiene il Garante che, senza ricorrere alla reintroduzione della tassa sulla salute, si possa agire sull'addizionale regionale, portandola al 10%. Ciò produrrebbe un probabile gettito di 16 miliardi, poiché quello dell'IRE e dell'IRES nel 2003 è ammontato a 157.452 miliardi.

Altro intervento dovrebbe essere effettuato sulle rendite finanziarie, portando l'attuale aliquota del 12,50% al 20%. Ulteriori interventi sulla voce "Tabacchi e proventi vari di monopolio" nonché su quella "Lotto e Lotteria" incrementando il prelievo di almeno il 50%. E' vero che così facendo si sposterebbe parte del carico dalle imprese alle persone fisiche ma è anche vero che il contribuente italiano è abbastanza maturo per comprendere le necessità che si cerchi di dare impulso alle attività economiche. D'altro canto, la soluzione proposta avrebbe quanto meno il pregio di evitare altro ulteriore consistente contenzioso con il concreto rischio che nel futuro lo Stato debba essere costretto a rimborsare quanto impropriamente riscosso.

Ovviamente, tale manovra andrebbe fatta in concomitanza con la rimodulazione degli scaglioni e delle aliquote, attualmente in corso".

Come è noto la Corte di giustizia europea con la sentenza del 03 ottobre 2006, causa C-475/03, ha ritenuto l'IRAP compatibile con la normativa europea.

Ferma restando l'opinione del Garante circa l'opportunità di mantenere in vita un'imposta da tutti ritenuta iniqua (si potrebbe, per inciso, una volta affrancate le

imprese da tale balzello, trovare una compensazione con il c.d. “cuneo fiscale” e reperire altro gettito, incidendo sul valore delle contrattazioni di borsa, che hanno espresso nel 2005 valore di circa 1.020 miliardi di euro); fermo restando dicevamo, tale opinione, rimane tuttavia, quanto meno, il nodo del trattamento riservato a professionisti e lavoratori autonomi privi di organizzazione che ha creato moltissimo contenzioso. Lasciare la soluzione del problema ai giudici non farà che generare inevitabili disparità di trattamento, essendo molto difficile che si crei una giurisprudenza uniforme.

E' necessario, pertanto, ad avviso del Garante, che il Legislatore si adoperi per un rapporto pacifico fisco-contribuente precisando in modo esaustivo il concetto di organizzazione.

L'EVASIONE FISCALE E LA FINANZIARIA

Il grande Ezio Vanoni sosteneva che per uno Stato che intenda basarsi sulla proprietà privata e sulla libertà economica e politica, il problema fiscale non è solo tecnico, ma morale e politico, oltre che economico. Egli aveva una concezione del sistema fiscale ancora oggi attuale secondo la quale l'imposta deve essere sopportabile, non deve scoraggiare la produzione del reddito e non deve diventare la causa tecnica dell'evasione. Il sistema tributario, in altri termini, deve fondarsi sul rapporto di fiducia e di collaborazione tra amministrazione e contribuente, e non su un atteggiamento vessatorio del fisco, che rompe l'unità morale e politica del Paese. Il segreto, diceva Ezio Vanoni, sta nel creare attraverso la persuasione politica e morale un clima nel quale si senta che, difendendo la razionale o uguale applicazione dei tributi, si difende non una legge formale dello Stato, ma l'essenza stessa della vita dello Stato. In altri termini, ancora, ogni riforma legislativa o amministrativa avrebbe scarso effetto qualora i cittadini non fossero intimamente convinti della necessità e dell'equità dell'imposizione fiscale.

Spiace, purtroppo, rilevare che spesso tale illuminante pensiero sia stato disatteso dalle politiche fiscali che si sono succedute nel tempo. Basti pensare all'uso dei condoni che si sono periodicamente avuti e che hanno grandemente abbassato il tasso di moralità fiscale.

Passando all'attualità e cogliendo gli umori dei contribuenti occorre dire che alcuni provvedimenti non sembrano andare nella direzione auspicata da Ezio Vanoni. Si

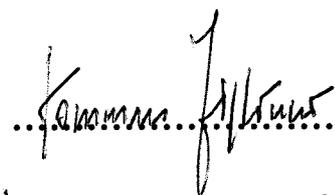
pensi, in particolare, alla reintroduzione dell'obbligo di trasmettere al Fisco l'elenco dei clienti e dei fornitori. Un adempimento che viene ritenuto odioso, che rischia di diventare nell'era di internet una vera e propria sciagura per gli imprenditori. Ma come? si chiede un imprenditore, ho impiegato anni e anni di duro lavoro per ricercare fornitori che mi dessero la possibilità di essere competitivo, ho girato tutto il mondo per acquistare merci al miglior prezzo e ora devo di fatto rendere pubblici questi elenchi? Come non capire che questi nomi sono una risorsa aziendale e che in molte imprese sono conosciuti solo da alcuni collaboratori fidati? Continua il contribuente; so che si obietterà che questi elenchi saranno gelosamente custoditi dall'Agenzia delle Entrate ma è credibile in un paese in cui le telefonate sono regolarmente registrate, dove la stampa pubblica gli atti dei giudici prima che questi siano notificati agli interessati, dove la privacy è fatta di tonnellate di carte inutili più che di reali tutele? Conclude il contribuente: la lotta all'evasione è una necessità sacrosanta ma preoccupa il fatto che, ancora una volta, finisca per prevalere la via del terrore rispetto a quella del dialogo.

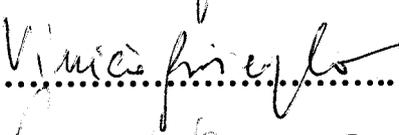
Fin qui lo sfogo dell'imprenditore. Resta il problema di come affrontare l'evasione fiscale che viene quantificata in oltre 250 miliardi di euro di imponibile sottratto che, tradotto in gettito tributario, con l'attuale pressione, potrebbe portare nelle casse dello Stato oltre 100 miliardi di euro. Evasione che fa giustamente imbestialire i contribuenti corretti.

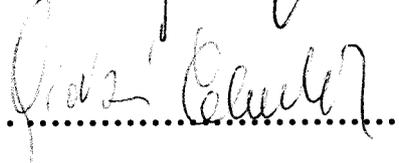
Il Garante apprezza il fatto che il Governo attuale abbia messo al centro della sua

azione la lotta all'evasione fiscale e che si sia impegnato a non emettere provvedimenti di sanatorie, che hanno distratto fin troppo l'Amministrazione finanziaria dai controlli.

Quanto ai mezzi per contrastare l'evasione ritiene il Garante che non ci sia necessità di inventarne di nuovi. Basterebbe utilizzare quelli esistenti, fra i quali l'accertamento sintetico del reddito complessivo, il cosiddetto redditometro. Questo è certamente uno strumento efficace, che permette di individuare non solo il sommerso, ma anche eventuali redditi illeciti, perché non è rivolto ad individuare l'origine delle entrate dei contribuenti, ma le loro manifestazioni di ricchezza, che spesso non vengono occultate ma addirittura ostentate. Basterebbe vedere gli acquisti di immobili, di barche e di auto per farsene un'idea. Tale strumento, unito alle indagini bancarie, oggi più facili che in passato, nonché alla creazione di un sistema di giustizia fiscale, amministrata da giudici a tempo pieno non può che portare finalmente ad un successo nella lotta all'evasione. Successo che consentirebbe al Governo di ridurre la pressione fiscale, mantenendo così le promesse fatte nel corso dell'approvazione della legge finanziaria 2007.

Dott. Tommaso FIGLIUZZI (Presidente) 

Gen. Vinicio BISCAGLIA (Componente) 

Avv. Giovanni COLECCHIA (Componente) 

Al
Garante del Contribuente
della Regione Lazio
Roma

All. 1

e per conoscenza alla

Agenzia delle Entrate
Direzione Generale Normativa e Contenzioso
Roma

Norwich, 07 /07/2006

Oggetto: prot. n. 45 E/G del 09.02.2006, prot. n. 496 U/G 22/06/06 relativa allo stato pensionistico di Angela Bonora pensione INPDAP n. 16516993

Con la presente sono a chiedervi di riprendere in considerazione la mia lettera del 26/01/2006. Non ho contestato il modo di operare dell'INPDAP - Roma dalla quale avevo ricevuta risposta in data 12/09/2005 ad una mia richiesta del 28/02/2005, sebbene in ritardo di alcuni mesi e solo a seguito di sollecitazione del dott. Mirko Tremaglia, allora Ministro per gli Italiani nel Mondo.

Ho invece richiesto un Vs/ intervento volto ad eliminare la discriminazione attuata, con l'applicazione della Legge 329 dello 05/11/1990 che regola la Convenzione tra Gran Bretagna ed Italia, fra cittadini che percepiscono pensione INPDAP (il mio caso è un esempio evidente) e cittadini percipienti pensioni INPS (questi ultimi percepiscono pensioni al lordo e pagano imposte solo nel paese di residenza).

Sempre a seguito dell'applicazione di tale convenzione, pensionati governativi vengono assoggettati a duplice imposizione, in Italia e in UK, per addizionali IRPEF regionali, provinciali, comunali che in parte corrispondono a quelle versate con la Council tax o Broadland tax, tasse che sono obbligatoriamente tenuti a pagare per il solo fatto che qui risiedono e qui ricevono servizi (v. allegati alla lettera in oggetto).

Anche l'Agenzia delle Entrate - Direzione Centrale Normativa e Contenzioso - ad una mia istanza sullo stesso argomento, con sua dello 01/06/2006 prot. 954-48773-2006, pur riportando le indicazioni della legge 27 luglio 2000, n. 212, (v. nota all'articolo 1 sui Diritti Costituzionali), non prende in alcuna considerazione il fatto che la normativa vigente (legge 329 - 05/11/1990) non è adeguata al dettato della Costituzione Italiana, articolo 3, per la quale tutti i cittadini sono uguali. Da ultimo mi suggerisce per le imposte che ho dovuto e debbo pagare, ripeto ho dovuto e debbo pagare, per risiedere qui in Norwich e per poter avere la tessera sanitaria, di proporre istanza di rimborso alle Autorità fiscali inglesi di Contea e cioè alle stesse Autorità che mi impongono il pagamento.

Comunque tutte le risposte che il Garante, l'Agenzia delle Entrate, Normativa e Contenzioso, senza porre in atto alcun intervento volto ad eliminare la discriminazione anticostituzionale fra cittadini pensionati INPDAP e cittadini pensionati INPS, consigliano e ripetono solo di rileggermi la legge 329 del 1990: sono due anni che l'Inland Revenue Inglese e la sottoscritta si leggono questa norma.

Non è preso tra l'altro in alcuna considerazione il fatto che io debba pagare in Italia l'IRPEF pur risiedendo in un paese in cui aliquote e scaglioni di reddito sono diversi da quelli italiani, nel mio caso sono nettamente favorevoli al residente, ma senza alcun dubbio adeguati al costo della vita qui in Inghilterra.

Anche per i percettori italiani di altri redditi dall'Italia stessa, che non siano, come da art. 19 della convenzione, da pensione INPDAP, vale il principio della imposizione nel paese di residenza.

Solo e soltanto i percettori pensioni INPDAP hanno avuto un trattamento diverso.

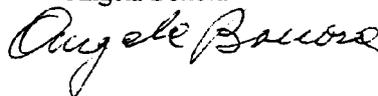
Al fine di rendere più chiara la problematica riporto il tutto in un prospetto evidenziando le difformità sostanziali:

Marito	Moglie
Cittadino italiano residente all'estero	Cittadina italiana residente all'estero
Pensione INPS al lordo	Pensione INPDAP al netto
Imposta personale in Inghilterra con aliquote (22%) più basse e proporzionali al costo della vita, quest'ultimo più alto rispetto all'Italia	IRPEF trattenuta in Italia e con aliquote maggiori rispetto all'Inghilterra (39% aliquota italiana, 22% aliquota inglese) ed aliquote inversamente proporzionali al costo della vita
Paga solo imposte locali in Inghilterra ove usufruisce dei servizi	Paga imposte locali in Inghilterra, ove usufruisce dei servizi, nonché vengono trattenute addizionali regionali e comunali in Italia senza usufruire di servizi

Un prospettino così credo che evidenzi maggiormente il diverso e sostanziale trattamento fiscale riservato a cittadini della stessa nazione, calpestando l'art. 3 della Costituzione.

In attesa di gentile risposta a termini di legge, porgo cordiali saluti

Angela Bonora



39, Low Road - Hellesdon, Norwich NR6 5AE - UK
tel 0044 1603 486022

N. 2. All.

All. 2 -

Proposte di legge C. 5313 Benvenuto, C. 5201 Lettieri e C. 5415 Degennaro**Modifica dell'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212,
concernente l'istituto del Garante del contribuente****Testo base come risultante dagli emendamenti approvati****Art. 1.***(Modifica dell'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212).*

1. L'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 13. (Autorità garante del contribuente). - 1. In ciascun capoluogo di regione e delle province autonome di Trento e di Bolzano è istituita l'Autorità garante del contribuente, di seguito denominata «Autorità garante», organo collegiale operante in piena autonomia e indipendenza, costituito da tre componenti, denominati «Garanti», scelti e nominati dal presidente della commissione tributaria regionale ovvero, nelle province autonome, dal presidente della commissione tributaria di secondo grado tra persone dotate di comprovata cultura ed esperienza in materia giuridica e tributaria, appartenenti alle seguenti categorie:

a) magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai, preferibilmente a riposo;

b) dirigenti dell'Amministrazione finanziaria e ufficiali generali e superiori del Corpo della guardia di finanza, a riposo da almeno due anni, scelti nell'ambito di terne formate, per i primi, dal direttore del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze e, per i secondi, dal Comandante generale del Corpo della guardia di finanza;

c) avvocati, dottori commercialisti e ragionieri collegiati, in pensione, scelti nell'ambito di terne formate, per ciascun ufficio regionale, dai rispettivi organi o collegi professionali di appartenenza.

2. L'incarico dei membri dell'Autorità garante ha durata quadriennale ed è rinnovabile tenendo presenti professionalità, produttività e attività assunte. Le funzioni del presidente sono assunte dal componente scelto nell'ambito delle categorie di cui alla lettera a) del comma 1. I restanti due componenti sono scelti, rispettivamente, nell'ambito delle categorie di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma 1.

3. Contestualmente alla nomina dei componenti effettivi dell'Autorità garante, i presidenti delle competenti commissioni tributarie nominano, con le modalità e i criteri di cui al comma 1, un presidente e due componenti supplenti, i quali sostituiscono i Garanti effettivi in caso di prolungata assenza per cause legittime. I supplenti esercitano le loro funzioni su richiesta del presidente dell'Autorità garante o di chi ne fa le veci, il quale, con proprio provvedimento, indica anche la durata del periodo di sostituzione; essi hanno diritto a compenso, costituito da un gettone di presenza per ciascuna giornata di prestazione della loro attività. Sono comunque valide ed efficaci le delibere indifferibili dell'Autorità garante adottate, in caso di assenza o di legittimo impedimento di alcuno dei componenti, dagli altri due componenti, con prevalenza del voto del presidente, o anche da uno solo di essi, con espressa riserva di ratifica da parte del collegio plenario nella sua prima riunione successiva.

4. I Garanti effettivi e supplenti prestano giuramento dinanzi al presidente della commissione tributaria che li ha nominati entro il termine, stabilito a pena di decadenza, di venti giorni dalla data di comunicazione della nomina, salvo giustificato motivo.

5. Il Garante effettivo o supplente che, per malattia o altra causa, non è in grado di svolgere le proprie funzioni per un periodo continuativo superiore a sei mesi decade dall'incarico. La decadenza è accertata e dichiarata, su segnalazione del presidente dell'Autorità garante o del componente che lo sostituisce, dal presidente della commissione tributaria di cui al comma 1, il quale, contestualmente, nomina un altro componente della medesima categoria di quello decaduto, utilizzando le terna in precedenza formate. Il presidente della competente commissione tributaria procede analogamente in caso di dimissioni o di cessazione per qualsiasi causa dall'incarico di alcuno dei Garanti, nonché nel caso di decadenza dalla nomina per mancata prestazione del giuramento.

6. Il Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze fornisce il personale idoneo e le risorse materiali e tecniche necessari per il funzionamento delle segreterie delle Autorità garanti, in rapporto alle esigenze di lavoro di ciascun ufficio e della popolazione della regione o della provincia autonoma in cui le stesse operano. Il Ministro dell'economia e delle finanze determina con proprio decreto, ogni due anni, la misura del compenso mensile, dell'indennità di trasferta e dei rimborsi spettanti ai Garanti e del gettone di presenza dovuto ai supplenti, nonché l'ammontare di un fondo spese annuale da assegnare a ciascun ufficio.

7. L'Autorità garante vigila sulla puntuale osservanza dei principi e delle disposizioni della presente legge da parte degli enti, organi e uffici di cui, al comma 11, segnala ai responsabili dei medesimi le violazioni riscontrate, invitandoli a desistere dai comportamenti illegittimi, e informa le autorità di

controllo' per l'adozione degli opportuni provvedimenti, anche di natura disciplinare.

8. L'Autorità garante, anche sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli ovvero qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra i cittadini e gli enti impositori, rivolge richieste di chiarimento o di copia di atti e documenti agli uffici tributari competenti.

9. L'Autorità garante inoltre:

a) attiva, con motivate delibere le procedure di autotutela in base alla disciplina normativa e regolamentare di tale istituto, disponendo che l'ufficio finanziario proceda al riesame dell'atto o del rapporto oggetto della segnalazione e adotti in merito al medesimo gli opportuni provvedimenti, dandone comunicazione all'Autorità garante stessa e al contribuente;

b) rileva e segnala l'esistenza di errori, vizi di legittimità e irregolarità procedurali in qualsiasi atto di natura tributaria notificato o comunicato al contribuente, ancorché non impugnabile ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546;

c) rivolge raccomandazioni ai dirigenti degli uffici tributari ai fini della tutela dei diritti e degli interessi dei contribuenti e della migliore organizzazione dei servizi;

d) può accedere agli uffici degli enti e dei soggetti che esercitano funzioni di natura tributaria, al fine di controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico;

e) richiama gli uffici di cui alla lettera d) all'adempimento degli obblighi previsti dagli articoli 5 e 12, nonché al rispetto dei termini stabiliti per il rimborso di imposte;

f) individua e segnala agli organi e alla autorità competenti i casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore o i comportamenti degli uffici tributari determinano un pregiudizio per i contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con gli enti impositori; riferisce all'organo gerarchicamente sovraordinato i casi in cui l'ufficio tributario omette o ritarda senza giustificato motivo di fornire all'Autorità garante le risposte, i chiarimenti, gli atti o i documenti richiesti, di trasmettere le comunicazioni prescritte, di ottemperare ai richiami, alle raccomandazioni ed alle segnalazioni della medesima Autorità o di motivare adeguatamente il proprio eventuale dissenso con specifico riferimento al contenuto della delibera di intervento;

g) ha il potere di chiedere agli organi e alle autorità competenti l'avvio del procedimento disciplinare nei confronti di funzionari o di impiegati di uffici

tributari, i quali, benché formalmente diffidati con assegnazione di un termine per adempiere, persistono nei comportamenti indicati alla lettera f) o si rendono comunque responsabili della violazione di obblighi nei riguardi della stessa Autorità garante;

h) prospetta al Ministro dell'economia e delle finanze i casi in cui possono essere esercitati i poteri di remissione in termini, di cui all'articolo 9;

g) ha la facoltà di convocare dinanzi a sé il contribuente e il rappresentante dell'ufficio tributario per acquisire, nel contraddittorio tra le parti, più precisi elementi di conoscenza in ordine al rapporto controverso.

10. Gli uffici tributari sono obbligati a rispondere entro trenta giorni alle segnalazioni, alle raccomandazioni e a qualsiasi altra richiesta dell'Autorità garante, indicando i provvedimenti adottati. Se l'ufficio ritiene di non poter accogliere la soluzione proposta dall'Autorità garante, il provvedimento deve indicare specificamente le ragioni del rifiuto.

11. L'Autorità garante esercita le attribuzioni di cui ai commi 7, 8 e 9 e ogni altra funzione conferitagli dalla legge nei confronti dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, delle Agenzie fiscali, delle regioni, delle province, dei comuni e di ogni altro ente dotato di potestà impositiva, i cui uffici hanno sede nel territorio della regione o della provincia autonoma di competenza, nonché nei confronti dei loro concessionari, ausiliari e organi indiretti che svolgono attività di accertamento, liquidazione o riscossione di tributi di qualsiasi specie. Qualora la segnalazione del contribuente sia diretta ad un'Autorità garante incompetente per territorio, questa la trasmette all'Autorità garante competente, informandone l'interessato. I difensori civici regionali, provinciali e comunali trasmettono all'Autorità garante, informandone gli interessati, le istanze e le segnalazioni ad essi rivolte aventi ad oggetto atti o rapporti di natura tributaria, qualunque sia l'ente o il soggetto impositore.

12. L'Autorità garante dà notizia al contribuente delle delibere emesse e delle iniziative assunte in ordine alla segnalazione da questi inoltrata e, nei casi di particolare rilevanza o di interesse generale, comunica l'esito dell'attività svolta alla direzione regionale dell'Agenzia fiscale interessata o al comando regionale del Corpo della guardia di finanza o all'ente impositore regionale o locale.

13. Se il contribuente richiede la tutela dell'Autorità garante riguardo ad atti impugnabili ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, ed è pendente il termine per proporre ricorso alla commissione tributaria provinciale, il termine stesso resta sospeso fino alla data di comunicazione della delibera dell'Autorità garante che dichiara inammissibile o rigetta l'istanza ovvero del provvedimento negativo adottato dall'ufficio tributario sull'intervento dell'Autorità garante e, comunque, per non più di novanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza o della segnalazione del contribuente.

14. Entro il 31 gennaio di ogni anno, l'Autorità garante presenta una relazione sull'attività svolta al Ministro dell'economia e delle finanze, ai direttori regionali delle Agenzie delle entrate, delle dogane, del territorio, nonché al comandante regionale del Corpo della guardia di finanza, segnalando le disposizioni in vigore che compromettono il rapporto di fiducia tra contribuenti ed enti impositori, individuando gli aspetti critici più rilevanti nell'attività degli enti suddetti e proponendo le relative soluzioni. Un estratto della relazione viene altresì trasmesso alle autorità rappresentative della regione, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti impositori locali, limitatamente alle questioni relative a tributi di loro competenza nonché ai rilievi di anomalie, irregolarità o disfunzioni negli atti e nei comportamenti dei loro uffici, organi indiretti e ausiliari nell'esercizio dell'attività impositiva. Entro lo stesso termine l'Autorità garante fornisce al Governo e al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

15. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce annualmente alle Commissioni parlamentari competenti in ordine al funzionamento delle Autorità garanti, all'efficacia dell'azione da esse svolta e alla natura delle questioni segnalate nonché ai provvedimenti adottati in seguito delle segnalazioni delle stesse Autorità.

16. Con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono emanate le disposizioni di attuazione del presente articolo. In sede di prima attuazione del medesimo articolo, il predetto regolamento è adottato entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

Art. 2.

(Disposizioni transitorie).

1. I componenti dei Garanti del contribuente in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge restano in carica fino al 31 dicembre 2005.

2. Entro il termine massimo del 31 ottobre 2005, i presidenti delle commissioni tributarie competenti, valutata la sussistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 13, commi 1 e 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, provvedono al rinnovo dell'incarico a favore dei componenti dei Garanti del contribuente in servizio che hanno previamente dichiarato la loro disponibilità o, in mancanza, procedono alla nomina dei nuovi Garanti effettivi e supplenti.

3. Tutti i componenti delle Autorità garanti del contribuente, confermati o di nuova nomina, entrano contestualmente in funzione il 1° gennaio 2006 e cessano l'incarico il 31 dicembre 2009.