



GARANTE DEL CONTRIBUENTE
PER LA PUGLIA

- Al Presidente del Senato della Repubblica
ROMA
- Al Presidente della Camera dei Deputati
ROMA
- Al Presidente del Consiglio dei Ministri
ROMA

Prot. n. 428 /13 del **28 FEB. 2013**

RELAZIONE ANNUALE – Anno 2012

(ai sensi dell'art. 94, comma 8, della legge n. 289/2002 che integra con l'art. 13-bis la legge n. 212/2000)

1- In quest'anno non si è verificato nessun fatto idoneo a migliorare i rapporti tra Fisco e Contribuenti.

2- Va innanzitutto ribadito che l'improvvida riforma dell'istituto del Garante del Contribuente è stata deleteria sotto ogni aspetto.

In primo luogo, è ipocrita la spiegazione del risparmio di spesa, giacché con la decretata riduzione a 2.787 euro del compenso mensile lordo, il risparmio di spesa per tutti i Garanti della Repubblica si aggira sui 1.270.872 euro, che è ben poca cosa rispetto alla grande utilità ed all'interesse collettivo che deriva da un Organo collegiale.

In secondo luogo, a prescindere dai molteplici rilievi sollevati da più parti e sotto diversi profili, nell'attuare tale riforma non si è tenuto conto, come al solito, di alcune conseguenze sostanziali.

Se attualmente il Garante si dovesse ammalare, il servizio pubblico si dovrebbe interrompere perché non è stato previsto un vice che possa sostituirlo.

Analogha situazione si potrebbe verificare nel caso in cui il Garante fosse costretto ad astenersi, a meno che si voglia pensare che al Garante ed ai suoi familiari, parenti ed amici stretti, sia inibito nei casi del genere di rivolgere istanze al Garante.

3- L'Amministrazione finanziaria non ha mai fornito dotazioni librarie specifiche del settore. Il mio Ufficio non ha nemmeno un Codice Civile o un libro in materia tributaria, per cui sono costretto a portare in Ufficio i libri della mia biblioteca personale oppure a comprare testi normativi nuovi a mie spese, senza alcuna possibilità di avvalermi di una deduzione dal punto di vista fiscale, perché magistrato in pensione.

4- Sul piano operativo ho comunque destinato un impegno (a mio avviso notevole), perché nel corso dell'anno 2012 sono sopravvenuti n. 219 esposti o istanze onde, tenuto conto di un totale di n. 563 (al 31.12.2012), ne ho definito n. 268, pari al 47,60%.

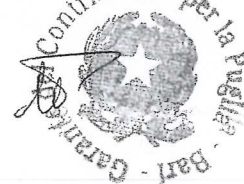
5- I tempi di definizione delle pratiche sono comunque elevati per vari motivi di seguito indicati:

A) Con Direttiva del 4 giugno 2010, la Direzione Regionale delle Entrate della Puglia ha emanato un provvedimento con il quale si impone a tutti gli Uffici finanziari subordinati di non rispondere direttamente alle richieste del Garante, ma di trasmettere le risposte al Settore Servizi e Consulenza della stessa D.R.E. della Puglia, unico delegato a fornire riscontro alle richieste dell'Organo di garanzia.

Tale iniziativa non ha apportato nessun vantaggio al servizio che si è rallentato ed ha intasato l'Ufficio preposto ad *hoc* presso la stessa Direzione Regionale delle Entrate.

Ma, a prescindere da queste implicazioni, il citato provvedimento è illegittimo perché in contrasto con l'art. 13, sesto comma, della legge n. 212/2000, e tale valutazione giuridica è stata da me portata a conoscenza della D.R.E. fin dal 6 novembre 2012, che però non si è degnata di rispondere sul punto.

B) Molti Uffici, e soprattutto quelli di Lecce, Brindisi e Foggia, rispondono con notevole ritardo di mesi, oppure non rispondono proprio alle specifiche richieste del Garante.



Ho inoltrato anche diffide ex art. 328 C.P., ma i responsabili sono refrattari anche ad una eventuale denuncia penale.

A tal fine ho informato il Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Puglia, nella speranza che un suo intervento, in sede amministrativa, possa "svegliare" i capi degli Uffici dipendenti.

C) Alcuni Uffici, ed anche Equitalia Sud S.p.A., ignorano (o fanno finta di ignorare) le norme vigenti sulla legittimazione passiva del rapporto d'imposta, per cui:

1. in presenza del fallimento di una Società di capitali (pratica n. 159/2012) è stata fatta l'iscrizione a ruolo ed emessa una cartella di pagamento a carico di un solo socio, per debiti fiscali della Società, e ciò al di fuori dell'unica ipotesi, di cui all'art. 36, co. 5, D.P.R. n. 600/1973;
2. è stato iscritto a ruolo ed emessa cartella di pagamento per tributi relativi ad un fallimento, a carico del Curatore ritenuto illegittimamente "rappresentante" del fallito.

D) Sovente, atti impositivi vengono notificati per mezzo dei messi comunali, i quali in gran parte dimostrano grave ignoranza nel settore specifico e quindi determinano vizi gravi nelle notifiche stesse.

Gli Uffici finanziari richiedenti non sempre effettuano il necessario controllo di tali notifiche per cui, in assenza di impugnazioni, si procede alle conseguenti iscrizioni a ruolo ed all'emissione delle relative cartelle di pagamento, che risultano tutte viziate dal vizio dell'atto presupposto.

E) L'esperienza pratica ha evidenziato che spesso viene attivata con notevole ritardo (talvolta alcuni anni) la procedura di riscossione, rispetto alla data di notifica delle relative cartelle di pagamento.

In tali circostanze, si verifica che sovente i contribuenti, sia rivolgendosi al Garante che al Giudice Tributario, eccepiscono la mancata notifica di tali cartelle.

Orbene, a prescindere dai casi in cui effettivamente tale notifica sia stata omessa, vi sono invece anche numerosi "furbetti" che sperano di farla franca, fidando nel fatto che Equitalia non potrà produrre le prove delle avvenute notifiche.

In effetti, l'art. 26, co. 5, del D.P.R. n. 602/73, precisa: "il Concessionario deve conservare per cinque anni la matrice o la copia della cartella con la relazione dell'avvenuta notificazione o l'avviso di ricevimento ed ha l'obbligo di farne esibizione su richiesta del contribuente o dell'Amministrazione".

Tale norma limita moltissimo l'attività probatoria di Equitalia e pregiudica la riscossione, per cui sarebbe necessario modificarla stabilendo che tale documentazione deve essere conservata fino alla data in cui l'eventuale contenzioso sia stato definito o la riscossione sia avvenuta.

6- Quasi tutti i contribuenti che si rivolgono a questo Garante, lamentano l'inefficacia del suo intervento.

La protesta, che si esprime sovente con lettere cariche di amarezza e di rabbia, è, in un certo senso, fondata.

In effetti, la legge istitutiva non conferisce al Garante nessun potere sostitutivo, autorizzativo o sanzionatorio, per cui, almeno nel settore dell'autotutela, si potrebbe apportare legislativamente una modifica a tali poteri, prevedendosi, in concreto che, in presenza dei presupposti per esercitare l'autotutela, il Garante possa esercitarla direttamente in favore del contribuente.

L'atto conclusivo potrebbe essere previsto come impugnabile davanti alla Commissione Tributaria Provinciale competente da parte dell'Ufficio.

Va aggiunto che, lo Statuto del Contribuente venne accompagnato nella sua pubblicazione da manifestazioni di entusiasmo e di compiacimento, e la Corte di Cassazione ha positivamente apprezzato il tessuto normativo indicato, come affermazione dei principi generali dell'Ordinamento Tributario che contengono anche esplicitazione ed attuazione dei principi costituzionali menzionati negli articoli 3, 23, 53 e 97.

Negli anni successivi però il legislatore, dimentico dei principi affermati, ha cominciato a scavare dei buchi nello Statuto, fino a trasformarlo in un reperto di "formaggio svizzero".

In molte leggi si notano infatti le deroghe e quasi tutte a danno del contribuente.

Chi voglia approfondire questo problema può consultare il giornale "IlSole24Ore" del 24.10.2012, dove è scritto che le modifiche apportate allo Statuto sono 450 (dicasì quattrocentocinquanta).

Quale tutela legittima può offrire dunque al contribuente il Garante che può fare solo "inviti", "richieste di chiarimenti" o "raccomandazioni" agli Uffici, e utilizzando peraltro delle norme in gran parte calpestate dallo stesso legislatore?

7- Un problema che sta diventando molto serio è quello degli "avvisi bonari" o "d'irregolarità".

L'Amministrazione finanziaria ne spedisce a dismisura, e specifica in calce che essi hanno solo valore informativo e non sono impugnabili in sede contenziosa (da ultimo vedasi comunicato stampa del 23.05.2012).

La giurisprudenza di legittimità, però, con pronunce prevalentemente contrarie, risponde che se detti avvisi contengono una pretesa tributaria compiuta e non condizionata, sono giuridicamente impugnabili.

Al cospetto di tale situazione, il legislatore non potrà rimanere inerte per diverse ragioni:

- 1) la ricorribilità immediata avverso decine di migliaia di avvisi bonari o di irregolarità emessi ogni anno, rischia di ingolfare la macchina della Giustizia Tributaria;
- 2) occorre tentare di garantire la "certezza del diritto" al contribuente, che ha il diritto di sapere se sia obbligatorio o no impugnare un atto che potrà ledere il suo patrimonio e, soprattutto, da quale data, dal momento che tali avvisi vengono spediti con posta ordinaria e quindi senza la certezza della data di ricezione (elemento essenziale per il computo dei termini per l'impugnativa);
- 3) gli Uffici dovrebbero modificare l'attuale prassi operativa ed inserire negli atti citati tutte le informazioni di garanzia per il contribuente (art. 7, legge n. 212/2000).

8- Nella relazione relativa all'anno 2011, evidenziavi che il Gruppo Equitalia S.p.A. si era ristrutturato in tre grandi Società per azioni: Equitalia Nord con sede a Milano; Equitalia Centro con sede a Bologna; Equitalia Sud con sede a Roma.

Rilevai che, per effetto di tale riorganizzazione dell'Ente per la riscossione, il contenzioso tributario, avente oggetto le cartelle di pagamento affette da vizi propri ed messe da Roma in giù, si sarebbe concentrato nella C.T.P. di Roma, ai sensi dell'art. 4, del D.Lgs. 31.12.1992, n. 546.

Nessun intervento normativo modificativo del citato art. 4 è stato fatto, neanche dopo l'aggravamento del fenomeno verificatosi con il nuovo indirizzo giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione (Sez. Tributaria 8.03.2012, n. 4682), la quale ha stabilito che "se il contribuente impugni la cartella non solo per vizi propri (chiamando ovviamente in giudizio il Concessionario del servizio di riscossione) ma anche per la mancata notifica dell'atto presupposto (es. avviso di

accertamento ex art. 19, comma 3, del D.Lgs. n. 546/1992) deve chiamare in giudizio l'Ente impositore, ma sempre davanti alla stessa C.T.P. che è quella territorialmente competente per l'impugnazione avverso la cartella".

In parole povere, il contribuente residente in Santa Maria di Leuca (LE), per una controversia tributaria del genere, dovrà instaurare il giudizio davanti alla C.T.P. di Roma, cioè davanti ad un giudice che dista oltre 800 km dalla propria residenza.

Ma la Corte Costituzionale non aveva detto che rendere oltremodo difficile o impossibile il diritto di difesa del cittadino, equivale a negarlo?

In questa situazione si determina un grave danno al contribuente che deve far fronte a maggiori e più forti spese per la sua difesa e per la sua presenza in giudizio.

Analoga situazione si verifica per l'Ente impositore e qui si versa in materia di danno erariale che potrebbe essere evitato.

Detto problema riguarda ovviamente anche gli altri Enti impositori (Regioni, Province, Comuni, ecc...) ove si avvalgano della collaborazione di Equitalia.

Come rimediare a questa grave situazione che si è verificata per la "distrazione" dei dirigenti del MEF, che avrebbero potuto "vigilare" e proporre una opportuna modifica normativa?

Un intervento che non determina alcun onere finanziario per lo Stato e per gli altri Enti impositori, è rappresentato dalla modifica del citato art. 4, del L. n. 546/1992, nel senso che tutte le impugnazioni avverso le cartelle di pagamento e di altri atti impositivi emessi da Equitalia (o da altri Enti di riscossione) debbano essere proposte davanti alla C.T.P. nella cui circoscrizione si trova l'Ufficio impositore o la residenza del contribuente.

9- Un'altra situazione che interessa di riflesso e sotto un duplice profilo la condizione giuridica del contribuente nei confronti del Fisco, è quella della durata non sempre "ragionevole" dei processi tributari davanti alle Commissioni tributarie.

A) Il problema concerne per un verso l'indirizzo della CEDU (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) che con la nota sentenza Ferrazzini del 12.07.2001, ha ritenuto che il ritardo irragionevole della controversia instauratasi tra il contribuente e il Fisco non rientra tra le ipotesi di risarcimento previste dalla legge Pinto.

Questa sentenza ha dato luogo ad aspre critiche e perplessità, perché una tale esclusione è in contrasto con il novellato art. 111 della Costituzione che, nel tutelare a sua volta la ragionevole durata come elemento del giusto processo, fa riferimento ad ogni tipologia di processo e, quindi, anche a quello tributario.

Sarebbe pertanto auspicabile un preciso intervento della Corte Costituzionale o del legislatore.

B) Il secondo profilo concerne i riflessi che l'irragionevole durata del processo ha sul patrimonio del contribuente. Questi, infatti, se al termine della controversia avrà torto, dovrà pagare, a titolo di interessi di mora, un importo maggiore correlato alla durata della stessa, con la conseguenza di vedersi quasi raddoppiato l'importo dovuto.

È vero che tali interessi sono previsti dalla legge, ma è doveroso considerare che in uno Stato bene ordinato, non è ammissibile né tollerabile e neppure auspicabile, per la dignità della nostra Repubblica, che lo Stato (creditore del tributo) si avvantaggi dell'inerzia protratta per lungo tempo dalla giustizia, che esso dovrebbe rendere in termini ragionevoli.

In sostanza, è inaccettabile che il debitore, che ha subito un danno gravissimo (e neppure ritenuto risarcibile in base alla legge n. 89/2001 secondo la CEDU), debba pagare a titolo di risarcimento (cioè gli interessi maturati), a chi (lo Stato) il danno ha provocato per essersi dimostrato incapace di organizzare e amministrare la Giustizia tributaria, come l'art. 111 della Costituzione impone.

Un grande Giurista nel settore tributario ha scritto sul punto: "un cultore del diritto civile osserverebbe che il risarcimento non è dovuto per i danni che, a norma del codice (secondo comma dell'art. 1227 c.c.) il creditore avrebbe potuto evitare usando la normale diligenza e si stupirebbe ove, all'interno dell'obbligazione tributaria (sempre meno speciale per effetto dello Statuto del Contribuente), questa regola di sostanziale giustizia non dovesse valere e restare inapplicata".

Nell'ambito di questa Regione il citato problema si pone in termini seri.

In effetti, dai dati statistici pubblicati nella relazione del Presidente della C.T.R. della Puglia per l'anno 2011/2012, risulta che la durata media dei processi nella Sezione Staccata di Lecce e di anni 3 e mesi 8, mentre nella sede centrale è di mesi 10 e giorni 28.

Tale discrepanza deriva non dalla produttività dei giudici, ma dal fatto che nella sede centrale erano pendenti, al 30.06.2010, 1255 processi gestiti da 12 sezioni, mentre nella Sezione Staccata di Lecce erano pendenti, alla stessa data, 4254 processi gestiti da solo 3 sezioni.

È facile dedurre che si sarebbe dovuto attuare un trasferimento di almeno 4 sezioni dalla sede centrale alla Sezione staccata, ma un tale intervento se lo può fare un Presidente di un Tribunale, non lo può fare il Presidente di una Commissione Tributaria, perché per fare ciò occorrono molti provvedimenti normativi ed una procedura più complessa di quella che fu necessaria per l'approvazione del Trattato di Maastricht.¹

Ed è stata per l'inconcepibile inerzia degli Organi del MEF che il Presidente della C.T.R. dell'epoca (attuale Garante) ravvisando sotto altro profilo anche un imminente danno erariale, con atto dell'8.02.2007 prot. n. 47/P/2007 propose formale denuncia alla Procura Nazionale della Corte dei Conti.

Bisogna ancora attendere, e chissà quanto, per risolvere questo semplice problema che, se per un verso danneggia lo Stato, per altro verso danneggia il contribuente.

Peraltro il pessimismo si va estendendo, perché il Parlamento, in "tutt'altre faccende affaccendato" non ha ritenuto di approvare la Delega Fiscale (Atto della Camera n. 5291 del 15.06.2012) che proprio all'art. 10, comma 1, lett. a) e c), prevedeva l'apprestamento di misure acceleratorie della definizione delle controversie ed il miglioramento dell'efficienza delle Commissioni Tributarie attraverso una redistribuzione del personale giudicante.

In tal modo, la tutela del cittadino (depositario della sovranità secondo la Costituzione) viene dopo la campagna elettorale.



Il Garante del Contribuente
per la Regione Puglia
Dott. Salvatore Paracampo

Salvatore Paracampo

¹ Art. 1, comma 4, D.Lgs. n. 545 del 31.12.1992 "il numero delle sezioni può essere adeguato, in relazione al flusso medio dei processi, con Decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro del Tesoro ed il Ministro della Giustizia".