

Draft

30 novembre 2001

**RESOCONTO SULLE RELAZIONI DEL PRIMO SEMESTRE DI
ATTIVITA' DEI GARANTI DEL CONTRIBUENTE
(ART. 13, COMMA 13, L. 212/2000)**

PREMESSA

1. Le relazioni semestrali dei Garanti del contribuente. Il referto annuale del Ministro alle competenti commissioni parlamentari.

Nella relazione al disegno di legge 1286¹, il Garante del contribuente viene descritto come un “organismo...destinato a raccogliere tutte le doglianze che i contribuenti ritenessero di rivolgergli onde evitare disfunzioni e scorrettezze da parte dell'amministrazione finanziaria e dei suoi organi operativi, e sulla base delle stesse, sollecitare ogni più opportuna iniziativa utile a rimuovere quanto indicato dal contribuente come fattore incidente in modo pregiudizievole al suo rapporto con l'amministrazione finanziaria”².

La verifica del conseguimento di tale *mission* istituzionale è scandita dalla presentazione **semestrale** di una **relazione sull'attività** svolta da ogni **Garante del contribuente** al Ministro delle Finanze (ora Ministro

¹ Presentato al Senato il 18 settembre 1996

² Camera dei deputati, Dossier provvedimento - *Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente*, maggio 1998, pag. 31

dell'economia e delle finanze), al direttore regionale delle entrate, ai direttori compartimentali delle dogane e del territorio, nonché al comandante di zona della Guardia di Finanza. All'interno della relazione semestrale sono individuati gli aspetti critici più rilevanti nel rapporto fisco-contribuente e sono prospettate le relative soluzioni.

Sulla base delle relazioni dei Garanti del contribuente regionali, il **Ministro delle finanze** (ora Ministro dell'economia e delle finanze), **riferisce annualmente alle competenti commissioni parlamentari in ordine al funzionamento del Garante del contribuente, all'efficacia dell'azione da questo svolta ed alla natura delle questioni segnalate nonché ai provvedimenti adottati a seguito delle segnalazioni stesse.**

2. Il Dipartimento per le politiche fiscali (l'Ufficio comunicazione istituzionale)

Nel corso della prima attuazione dello Statuto del contribuente il Dipartimento per le politiche fiscali, *ratione materiae*, ha rappresentato la sede istituzionale di cura dei rapporti tra i Garanti del contribuente e gli uffici ministeriali.

In particolare, il ruolo del Dipartimento per le politiche fiscali si è orientato nel senso di garantire un supporto ed un collegamento a livello di amministrazione centrale per l'attività dei Garanti - peraltro incardinati funzionalmente all'interno delle Direzioni regionali delle entrate - promuovendo il 28 maggio 2001 un primo incontro con tutti i Presidenti

dei Garanti e partecipando il 29 maggio 2001 alla prima riunione del loro Comitato di coordinamento.

L'interesse che il Dipartimento per le politiche fiscali riconosce alle funzioni dei Garanti del contribuente è legato al rilievo strategico della loro attività, che costituisce una risorsa preziosa per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e vigilanza proprie del Dipartimento: i Garanti rappresentano, infatti, un *osservatorio impareggiabile sull'andamento del rapporto tra performance dell'amministrazione finanziaria e contribuenti*, da utilizzare anche in occasione dell'attività di negoziazione legata al rinnovo delle convenzioni che regolano le relazioni tra Ministero e Agenzie.

In seno alla convenzione con l'Agenzia delle entrate il Dipartimento dovrà, poi, valutare quali risorse l'Agenzia debba destinare al funzionamento dei Garanti del contribuente (spese per il personale addetto e per l'acquisizione di risorse strumentali).

Il Dipartimento per le politiche fiscali è stato, ancora, incaricato dal Gabinetto del Ministro, con nota n. 23876 del 10 settembre 2001, di "provvedere alla predisposizione del resoconto annuale" del Ministro ai sensi dell'art. 13, comma 13, della l. 212/2000. Con nota n. 10186 del 2 ottobre 2001 il Capo del Dipartimento per le politiche fiscali ha confermato in capo all'Ufficio comunicazione istituzionale la titolarità dell'iniziativa, per acquisire "ogni elemento utile per la predisposizione del suddetto resoconto".

L'Ufficio comunicazione istituzionale prosegue, quindi, nella sua attività di cura dei rapporti con i Garanti dei contribuenti, e con le relative segreterie, acquisendo - di fatto - semestralmente le relazioni inviate al

Ministro sull'attività svolta (art. 13, comma 12) ed elaborando materialmente il testo della relativa relazione annuale del Ministro alle competenti commissioni parlamentari (art. 13, comma 13).

3. Verso la prima relazione annuale del Ministro

Il presente resoconto rappresenta una prima provvisoria ricostruzione, alla data del 30 novembre 2001, delle questioni registrate nelle attività di referto semestrali dei Garanti.

A questa data l'Ufficio comunicazione istituzionale ha ricevuto solo alcune delle relazioni dei Garanti del contribuente: sulla base di tali relazioni ha prodotto una, pur parziale riflessione, aggregando in un percorso logico i principali elementi.

Tale resoconto è, dunque, propedeutico all'esercizio di una più completa riflessione da far confluire - quando saranno pervenute le relazioni mancanti del I semestre, e tutte quelle del II semestre - all'interno della relazione annuale del Ministro alle competenti Commissioni parlamentari.

La relazione dovrebbe, auspicabilmente, dare conto della situazione al 31 gennaio 2002 - pur se alcuni Garanti ritarderanno la loro relazione - e quindi essere disponibile per lo svolgimento di un incontro ufficiale del Ministro in Parlamento, come d'uso per le relazioni delle autorità di garanzia, entro il mese di aprile 2002.

PARTE I

ORGANIZZAZIONE e FUNZIONAMENTO DEI GARANTI DEL CONTRIBUENTE

1. Le nomine

Per l'attribuzione dell'ufficio di Garante del contribuente l'art. 13, comma 2, prevede che il Presidente ed i componenti siano nominati dal Presidente della Commissione tributaria regionale o sua sezione distaccata nella cui circoscrizione è compresa la Direzione regionale delle entrate. L'incarico di componente del Garante del contribuente ha durata triennale ed è rinnovabile una sola volta.

Il Presidente viene scelto tra gli appartenenti alle categorie dei magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai, sia in attività che a riposo.

I componenti del Garante del contribuente sono, invece, scelti uno per ciascuna delle seguenti categorie:

- a) dirigenti dell'amministrazione finanziaria e ufficiali generali della Guardia di finanza a riposo da almeno due anni, scelti in una terna formata — per ciascuna direzione regionale delle entrate — rispettivamente per i primi, dal direttore generale del Dipartimento delle entrate (ora dal capo della Agenzia delle entrate) e, per i secondi, dal Comandante generale della Guardia di finanza.

- b) avvocati, dottori commercialisti e ragionieri collegiati, pensionati, scelti in una terna formata per ciascuna Direzione regionale delle entrate, dai rispettivi ordini di appartenenza.

GARANTI DEL CONTRIBUENTE – Provenienza professionale

SEDE (Regione o Provincia autonoma)	Presidente	Componente	Componente
ABRUZZO	Dr. M. Ramundo <i>Presidente di Corte d'Appello</i>	Dr. G. Mancini <i>Intendente delle Finanze a.r.</i>	Dr. R. Quarchioni <i>Commercialista p.</i>
BOLZANO	Dr. F. Martinolli <i>Magistrato</i>	Dr. M. Scarantino <i>Notaio</i>	Dr.ssa M. Brugger <i>Commercialista</i>
BASILICATA	Dr. F. Lazazzera <i>Presidente di Corte d'Appello</i>	Col. A. Mascaro <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Dr. D. Laricchia <i>Commercialista p.</i>
CALABRIA	Dr. F. Isabella <i>Magistrato di Cassazione</i>	Gen. F. Pezzotti <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Rag. S. Muleo <i>Commercialista p.</i>
CAMPANIA	Dr. F. Rossi <i>Magistrato di Cassazione</i>	Dr. L. Nastri <i>Direttore della DRE a. r.</i>	Dr. A. Cervo <i>Commercialista p.</i>
EMILIA ROMAGNA	Dr. V. Aliano <i>Presidente di Corte d'Appello</i>	Gen. N. Silvestri <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Dr. A. Fiordelisi <i>Commercialista p.</i>
FRIULI VENEZIA GIULIA	Dr. A. Marinelli <i>Magistrato</i>	Gen. E. Boi <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Avv. E. Niseteo <i>Avvocato p.</i>

LAZIO	Dr. T. Figliuzzi <i>Presidente di Corte d'Appello</i>	Gen. V. Biscaglia <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Avv. G. Marinucci <i>Avvocato p.</i>
LIGURIA	Dr. G. Gavotti <i>Magistrato</i>	Gen. D. Siri <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Dr. G. Carbone <i>Commercialista p.</i>
LOMBARDIA	Dr. U. Loi <i>Magistrato</i>	Dr. G. Perrone <i>Intendente di Finanza a. r.</i>	Avv. De Rienzo <i>Avvocato p.</i>
MARCHE	Dr. S. Nardino <i>Magistrato di Cassazione</i>	Dr. P. Narbone <i>Intendente di Finanza a. r.</i>	Rag. M.L. Nardi <i>Commercialista p.</i>
MOLISE	Dr. N. Passarelli <i>Presidente Corte d'Appello</i>	Dr. M. Di Nezza <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i>	Dr. F. Iacobacci <i>Commercialista p.</i>
PIEMONTE	Dr. S. Pieri <i>Primo Presidente onorario Corte Cassazione</i>	Dr. F. Vitullo <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i>	Dr. P. Rossi <i>Commercialista p.</i>
PUGLIA	Prof. D. Ciavarella <i>Prof. Diritto Tributario e Sc. Finanze</i>	Gen. G. Nanula <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Dr. N. Chiechi <i>Commercialista p.</i>
SARDEGNA	Dr. S. Andria <i>Magistrato</i>	Dr. C. Cadoni <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i>	Avv. F. Leoni <i>Avvocato p.</i>
SICILIA	Dr. B. Pellingra <i>Magistrato del T.A.R.</i>	Dr. G. Xibilia <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i>	Avv. F. Pillitteri <i>Avvocato p.</i>
TOSCANA	Prof. R. Torrigiani <i>Prof. di Diritto</i>	Dr. N. Battaglia <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i>	Dr. R. Lamioni <i>Commercialista p.</i>
TRENTO	Prof. Bronzetti <i>Magistrato del T.A.R.</i>	Gen. V. Laino <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Dr. L. Negherbon <i>Commercialista p.</i>
UMBRIA	Dr. N. Restivo <i>Magistrato</i>	Gen. P. Pasini <i>Guardia di Finanza a. r.</i>	Avv. E. Taddonio <i>Avvocato p.</i>
VALLE D'AOSTA	Dr. M. Battisti <i>Magistrato</i>	Dr. P. Scrima <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i>	Avv. L. Fournier <i>Avvocato p.</i>
VENETO	Prof. E. Rosini <i>Presidente onorario Consiglio di Stato</i>	Dr. B. Pasdera <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i>	Avv. G. Altieri <i>Avvocato p.</i>

Legenda

a.r. = a riposo

p. = pensionato

A partire dalle primissime nomine operate, l'Ufficio comunicazione istituzionale ha avviato una attività di contatto con le neo-istituite strutture, per verificare lo stato reale di attuazione delle previsioni normative dello Statuto del contribuente riguardanti il Garante.

Allo stato risultano istituiti tutti i Garanti del contribuente regionali e quelli delle province autonome di Trento e Bolzano. Si è, comunque, potuto constatare che i decreti di nomina, emanati nell'arco dei primi cinque mesi dell'anno 2001, non sempre hanno coinciso con la reale attivazione dell'ufficio del Garante presso le rispettive direzioni.

DATA DI NOMINA DEI GARANTI – Data di insediamento

	Data della nomina	Data dell'insediamento
Lombardia	02/03/2001	
Marche	27/01/2001	
Emilia Romagna	22/02/2001 28/03/2001	05/04/2001
Trento	09/04/2001	18/05/2001
Lazio	25/01/2001	
Piemonte	28/01/2001	14/02/2001
Toscana	29/01/2001	23/02/2001
Veneto	21/02/2001	12/03/2001
Abruzzo	14/03/2001	05/04/2001
Basilicata	08/02/2001	26/03/2001
Campania	26/01/2001	08/02/2001
Bolzano	31/07/2001	07/09/2001
Calabria	28/05/2001	
Friuli Venezia Giulia	10/04/2001	
Liguria		
Molise	06/04/2001	
Puglia	18/05/2001	
Sardegna	30/05/2001	13/06/2001

Sicilia		
Umbria	05/05/2001	
Valle d'Aosta	30/03/2001	

Legenda



Garanti del contribuente che hanno presentato la relazione semestrale.

Alcune questioni di un certo rilievo sono emerse in relazione alla mancata previsione nella norma di un **sistema di incompatibilità** in relazione alle nomine dei Garanti, sistema che consentisse di risolvere alcune ipotesi potenzialmente verificabili, come il caso di magistrato o professore universitario che sia già membro di Commissione Tributaria, ovvero di un componente che presti consulenza professionale.

In particolar modo, è stato sottolineato che la valutazione delle incompatibilità non andrebbe riferita esclusivamente a quelle preesistenti all'atto di nomina – oggetto, ovviamente, di vaglio da parte “dell'autorità che per legge deve procedere alle nomine”³ – ma dovrebbe considerare soprattutto le eventuali incompatibilità sorte *in itinere*, nel corso di svolgimento della funzione istituzionale.

La relazione del Garante del contribuente del Piemonte riporta esemplificativamente alcune ipotesi per argomentare che l'insorgere di incompatibilità non sia, poi, un evento così remoto⁴, e che il problema debba, necessariamente, essere affrontato e risolto in sede legislativa.

³ Garante del contribuente del Piemonte, relazione I semestre 2001, pag.10.

⁴ Garante Piemonte, Rel. cit., pag.10.

I collegi inizialmente costituiti hanno subito alcune **variazioni** nel corso di questo primo semestre, con alcuni casi di dimissioni dei componenti, essenzialmente proprio in ragione di situazioni di incompatibilità determinatesi in relazione all'attività svolta.

Per il Molise, ad esempio, il Consiglio superiore della Magistratura ha ritenuto incompatibile l'attività del Garante con le funzioni di Presidente della Corte di Appello⁵.

In data 3 ottobre 2001, il Presidente della Commissione tributaria regionale per la Calabria ha provveduto alla sostituzione del Presidente del Garante della regione — già nominato in data 28 maggio 2001 — dimissionario per diniego della autorizzazione da parte del Consiglio superiore della magistratura⁶.

Un caso di dimissioni si è, invece, avuto per motivi di salute⁷.

Ancora, è stato proposto ricorso al TAR del Lazio per l'annullamento, sia del decreto di nomina dei componenti degli Uffici dei Garanti del Lazio e dell'Umbria, sia del provvedimento del Comando Generale della Guardia di finanza⁸ con cui si indicava la terna da sottoporre al Presidente della Commissione tributaria regionale. In merito a tale impugnativa (accolta, sotto il profilo della tutela cautelare, con la concessione della sospensiva del provvedimento impugnato) il Presidente della Commissione Tributaria Regionale dell'Umbria ha emanato un decreto, rinnovando la

⁵ Si segnalano le dimissioni del Presidente dell'Ufficio del Garante per la regione Molise. A tutt'oggi ancora non è pervenuta la relazione del Garante del Molise, né si ha notizia dell'avvenuta sostituzione del Presidente dimissionario.

⁶ Così anche nel caso del Presidente Garante del contribuente della Liguria, rinunciatario.

⁷ E' il caso delle dimissioni di un componente dell'Ufficio del Garante per la regione Campania, tempestivamente sostituito.

⁸ Il ricorso è stato presentato per l'annullamento del decreto di nomina del Garante del Lazio e dell'Umbria e del provvedimento del Comando Generale della Guardia di Finanza - Ufficio Personale Ufficiali, insieme con la richiesta di sospensione del provvedimento impugnato. Il TAR del Lazio ha emanato una ordinanza di sospensione in data 25 luglio 2001 si è in attesa di definizione dell'impugnazione.