

produttività ed attività” debbano rientrare nella competenza del soggetto istituzionalmente titolato alla nomina, ovvero del Presidente della Commissione Tributaria Regionale.

Occorre sottolineare che il suddetto comma 7, dell’art. 94, ancora oggi non chiarisce con quali modalità e strumenti di informazione il Presidente della Commissione Tributaria Regionale debba acquisire gli elementi di valutazione necessari per provvedere all’eventuale rinnovo dell’incarico a tutti o ad alcuni dei componenti dell’Ufficio del Garante in carica.

Nella tabella che segue sono riportati i riferimenti relativi alla provenienza professionale, alla data della nomina e a quella dell’insediamento, aggiornati al 31 marzo 2005, di tutti i Garanti del contribuente.

| SEDE (Regione o Provincia autonoma) | Presidente | Componente | Componente | Data nomina | Data insediamento |
|-------------------------------------|---|--|--|--------------------------|-------------------|
| 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> | 14/03/2001 | 05/04/2001 |
| BOLZANO | Dr. F. Martinolli <i>Magistrato</i> | Dr. M. Scarantino <i>Notaio</i> | Dr.ssa M. Brugger <i>Commercialista p.</i> | 31/07/2001 | 07/09/2001 |
| BASILICATA | Dr. F. Lazazzera <i>Presidente di Corte d'Appello</i> | Col. A. Mascaro <i>Guardia di Finanza a. r.</i> | Dr. G. Iaculli <i>Commercialista p.</i> | 08/02/2001 | 26/03/2001 |
| 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> | 28/05/2001 | |
| CAMPANIA | Dr. F. D'Alessandro <i>MAGISTRATO</i> | Gen. D. Barbato <i>Guardia di Finanza a. r.</i> | Avv. V. Veneziani <i>Avvocato p.</i> | 25/02/2005 | |
| 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> | 22/02/2001 28/03/2001 | 05/04/2001 |
| 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> | 10/04/2001 | 24/05/2001 |

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

| | | | | | |
|------------------|--|--|---|--------------------------|--------------------------|
| LAZIO | Dr. T. Figliuzzi <i>Presidente di Corte d'Appello</i> | Gen. V. Biscaglia <i>Guardia di Finanza a. r.</i> | Avv. G. Colecchia <i>Avvocato p.</i> | 25/01/2001 | |
| LIGURIA | Dr. G. Gavotti <i>Magistrato</i> | Gen. D. Siri <i>Guardia di Finanza a. r.</i> | Dr. G. Carbone <i>Commercialista p.</i> | 24/03/2001 20/09/2001 | 21/09/2001 |
| LOMBARDIA | Dr. U. Loi <i>Magistrato</i> | Dr. G. Perrone <i>Intendente di Finanza a. r.</i> | Avv. C. Chiaffarelli <i>Avvocato p.</i> | 02/03/2001 | 28/03/2001 |
| 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> | 27/01/2001 | |
| MOLISE | Prof.ssa L. Salvini | Dr. M. Di Nezza <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i> | Dr. O. Caputi | 06/04/2001 20/05/2002 | 11/06/2001 23/10/2002 |
| 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> | 28/01/2001 | 14/02/2001 |
| 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> | 18/05/2001 | |
| SARDEGNA | Dr. S. Andria <i>Magistrato</i> | Dr. C. Cadoni <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i> | Avv. F. Leoni <i>Avvocato p.</i> | 30/05/2001 | 13/06/2001 |
| 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> | 21/03/2001 | 24/05/2001 |
| 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> | 29/01/2001 | 23/02/2001 |
| 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> | 09/04/2001 | 18/05/2001 |
| UMBRIA | Dr. N. Restivo <i>Magistrato</i> | Gen. P. Pasini <i>Guardia di Finanza a. r.</i> | Avv. E. Taddonio <i>Avvocato p.</i> | 21/05/2005 | 21/05/2009 |
| VALLE D'AOSTA | Dr. P. Amati <i>Notaio</i> | Dr. P. Scrima <i>Dirigente Amm. Finanziaria a. r.</i> | Avv. L. Fournier <i>Avvocato p.</i> | 30/03/2001 19/10/2001 | 28/11/2001 |
| 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> | 21/02/2001 | 12/03/2001 |

Legenda

a.r. = a riposo

p. = pensionato

6.1 L'incompatibilità

Negli anni passati erano stati sollevati dubbi relativi alla mancata previsione nella legge istitutiva di un sistema di incompatibilità per le nomine dei Garanti, che consentisse cioè di chiarire alcune eventualità teoricamente riscontrabili, come il caso di magistrato o professore universitario che fosse già membro di Commissione Tributaria ovvero di un componente che presti consulenza professionale.

In particolar modo, alcuni Garanti avevano sottolineato che la valutazione delle incompatibilità non andrebbe riferita esclusivamente a quelle preesistenti all'atto di nomina, ma dovrebbe considerare soprattutto le eventuali incompatibilità sorte *in itinere* nel corso di svolgimento della funzione istituzionale.

Allo stato attuale tale problema⁴⁷, anche se come auspicato non è stato ancora affrontato e risolto in sede legislativa, parrebbe essere superato. I pochi casi di incompatibilità, in particolare verificatisi per la figura del presidente, sono stati risolti in seno al Consiglio Superiore della Magistratura nei primissimi mesi successivi alla nomina. Con il graduale esercizio da parte dei Garanti della loro azione l'importanza inizialmente attribuita alla questione appare oggi del tutto limitata.

Rimane chiaro che le dimissioni dei componenti per situazioni di incompatibilità relative all'attività svolta comporteranno ogni qualvolta una variazione dei collegi originariamente stabiliti.

⁴⁷ Molto sentito nella prima fase di applicazione della norma.

6.2 Compensi e rimborsi spese

L'art. 13, comma 4, dello Statuto del contribuente ha previsto l'emanazione di un decreto da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze per la determinazione dei compensi e rimborsi ai componenti del Garante del contribuente: questo decreto è stato emanato il 30 marzo 2001 e registrato il 16 maggio 2001.

La gestione del capitolo di bilancio 1557 "spese per il funzionamento del Garante" è stata assegnata all'Ufficio Amministrazione Risorse del Dipartimento per le Politiche Fiscali, con D.M. n. 1370 del 7 febbraio 2001, che cura la liquidazione dei relativi compensi.

Dopo una prima fase di organizzazione degli Uffici del Garante, la procedura di pagamento risulta oramai, nel 2004, a regime, tanto nella fase di registrazione contabile, che nella emissione dei mandati di pagamento. Tale procedura non ha quindi più dato luogo a significative lamentele, eccezione fatta per il Garante del Piemonte, che auspica una più celere regolarizzazione del pagamento dei compensi e delle indennità di trasferta ai componenti dei collegi⁴⁸.

7. L'autonomia organizzatoria

Nel contesto dell'autonomia riconosciuta dallo Statuto del contribuente, i Garanti hanno mantenuto e perfezionato i propri regolamenti di organizzazione avviati nel 2003. E' opportuno ricordare che nella maggior parte dei casi tali regolamenti sono stati costruiti sullo schema regolamentare rappresentato a suo tempo dagli Uffici ministeriali,

⁴⁸ Garante del Piemonte, Rel. II sem. 2004, pag. 10.

volto a standardizzare la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dei Garanti ed evitare contemporaneamente difformi definizioni sui sistemi di attuazione delle attività⁴⁹.

I regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento dei Garanti regionali (sia quelli sostanzialmente uniformi alla bozza ministeriale, sia quelli che sono stati sviluppati autonomamente) disciplinano anche, dettagliatamente, le modalità di contatto fra Garanti, le forme con le quali il contribuente ha modo di far conoscere le proprie doglianze, la procedura di protocollazione dei contatti, l'esame e la deliberazione del collegio, l'archiviazione delle segnalazioni, i rapporti con gli Uffici dell'Amministrazione finanziaria e con Regioni ed Enti locali.

L'elaborazione dei Garanti ha prodotto principalmente regolamenti "leggeri", tali da non vincolare eccessivamente la modalità di accesso del contribuente all'Ufficio del Garante e determinando, in tal modo, la possibilità di accettare forme diverse per la presentazione delle istanze.

I singoli Garanti, quindi, in definitiva, hanno emanato ciascuno un proprio regolamento di organizzazione.

8. Il funzionamento del collegio

La legge 212/2000 non offre, riguardo alle modalità per il funzionamento del collegio, le indicazioni necessarie per assicurare l'omogeneo svolgimento sul territorio delle funzioni di garanzia

⁴⁹ Tale ipotesi di regolamento si era fondata sullo studio di alcune figure similari al Garante del contribuente importandone - per i profili suscettibili di assimilazione - alcune soluzioni organizzative e funzionali (*Autorità Garante della concorrenza e del mercato, del Garante della privacy*, nonché i regolamenti per l'attività dell'*Ombudsman bancario*) per la disciplina degli aspetti relativi al funzionamento del collegio, come l'assunzione delle funzioni, le dimissioni e le sostituzioni dei componenti, le riunioni del Garante, le deliberazioni, il verbale delle riunioni, e degli aspetti organizzativi relativi alla segreteria dei Garanti e al personale loro assegnato.

riconosciute dallo Statuto del contribuente ai Garanti. Tale limite della norma è stato evidenziato dai Garanti fin dalle prime relazioni. L'assenza di una disciplina normativa – hanno osservato i Garanti – non può trovare una soluzione di tipo esclusivamente organizzativo: l'Ufficio del Garante sarebbe, infatti, un collegio perfetto, la cui operatività è legata alla contemporanea presenza dei tre componenti, che assicurano competenze professionali eterogenee, di modo che l'assenza prolungata di uno potrebbe pregiudicarne la funzionalità.

La soluzione normativa auspicata dai Garanti anche nel 2004 è la previsione di un supplente, il quale sarebbe investito dei medesimi poteri del componente in caso di assenza dovuta alle cause più diverse (incompatibilità, malattia e ferie). L'ipotesi del supplente viene riproposta in vario modo anche nelle ultime relazioni, ma sostanzialmente replicando gli stessi contenuti delle prime riflessioni condotte al riguardo ed evidenziando la necessità di una revisione normativa⁵⁰.

Tale soluzione si giustifica all'interno della condizione di partenza data, cioè, l'assimilazione dell'Ufficio del Garante del contribuente al collegio perfetto, sostanzialmente condivisa dall'interpretazione di tutti i Garanti.

Se invece si propendesse per una diversa tesi – ovvero quella che assimila i Garanti ad un collegio il cui funzionamento sia assicurato dal meccanismo del *quorum* – sarebbe necessario definire espressamente la natura dell'Ufficio del Garante, autorizzandone, di conseguenza, l'operatività a ranghi ridotti.

⁵⁰ Garante del Piemonte, Rel. II sem. 2004, pag. 9; Garante della Valle d'Aosta, Rel. II sem. 2004, pag. 7.

Per fronteggiare comunque l'esigenza di funzionamento dell'Organo in assenza della previsione di ipotesi di supplenza, i Garanti hanno elaborato alcuni rimedi, registrando all'interno dei regolamenti soluzioni perseguibili nel caso si verifichi l'impedimento di uno dei componenti: tra queste possibili soluzioni vi è quella di ammettere provvedimenti provvisori con riserva di ratifica al ritorno del componente assente.

8.1 I poteri presidenziali

Per una logica di compiutezza riguardo alla questione del collegio e della sua funzionalità, si ricorda brevemente un argomento già presente nelle precedenti relazioni, ovvero quello delle facoltà presidenziali, cioè di quei provvedimenti operativi "*medio tempore*" adottati dal Presidente del collegio per ottenere una decisione tempestiva con effetti temporanei, da sottoporre successivamente ad approvazione del collegio nella prima riunione utile.

L'assenza di uno dei membri del collegio, soprattutto nel caso che si protragga per molto tempo, è ancora oggi un problema non totalmente risolto. Infatti, anche in presenza di un regolamento interno che preveda l'esercizio sostitutivo di poteri presidenziali, opinione generale di tutti i Garanti è che il comma 3 dell'art. 13 debba essere completato da una norma che preveda la designazione di un supplente provvisorio.

9. Funzioni di garanzia e autonomia del Garante

In merito alla necessità di modificare la struttura del Garante del contribuente per rendere tale Organo assolutamente imparziale nei

confronti della stessa Amministrazione finanziaria poco è stato fatto dal Legislatore sotto il profilo normativo, se non rafforzare il concetto di fondo della sua piena autonomia operativa. Premesso che l'indipendenza dell'istituto è l'elemento fondamentale per l'esercizio delle sue mansioni, si segnalano di seguito quelli che sono gli aspetti rilevanti dell'autonomia del Garante.

9.1 L'effettività dei poteri e l'autonomia finanziaria e organizzativa del Garante

Un primo aspetto riguarda il significato di autonomia che meglio si adatta alla natura e alle funzioni del Garante e che è quello di indipendenza, cioè di estraneità dello stesso a qualsiasi struttura gerarchica. Pertanto il Garante, pur essendo istituito presso ogni Direzione regionale delle entrate, è sottratto nel suo operare da ogni vincolo gerarchico.

Un secondo aspetto riguarda la mancata previsione di un complesso di mezzi di coercizione da adottare nei casi di inottemperanza alle indicazioni del Garante. Un Organo privo di strumenti di pressione nei confronti degli Uffici finanziari rischia di essere debole come sottolineato dagli stessi Garanti fin dalle prime relazioni.

Tutti i Garanti hanno sempre evidenziato, infatti, come l'esercizio delle loro funzioni sia strutturalmente circoscritto alla segnalazione, all'invito, alla raccomandazione, al richiamo, senza che sia possibile incidere concretamente sugli aspetti realmente critici del rapporto tra Fisco e contribuente e sanzionare inerzie, inadempienze e negligenze commesse da parte degli Uffici. Inevitabilmente l'Organo titolare di tali deboli funzioni di garanzia rischia di perdere rapidamente credibilità nei confronti

dei contribuenti che ad esso si rivolgono e degli stessi Uffici destinatari dei suoi interventi.

Ulteriore espressione dell'autonomia del Garante è quello dell'indipendenza finanziaria dell'Organo, in relazione al quale molti Garanti sottolineano che l'indipendenza di un soggetto istituzionale si ricollega alla disponibilità di risorse finanziarie autonomamente gestibili e si realizza, quindi, affidando all'Organo un fondo annuale per le spese di funzionamento⁵¹.

Autonomia, nella definizione che ne danno comunemente i Garanti, è però anche un'adeguata collocazione e sistemazione dell'ufficio, che deve avere una sede propria e dotazioni di personale certe e dipendenti dal solo Garante e non dall'Agenzia delle Entrate.

Per questo si registra anche nel 2004 da più Garanti la *“convinzione di assoluta necessità del distacco degli Uffici del Garante dalle Agenzie delle Entrate, e l'affidamento degli stessi (con il trasferimento delle relative competenze) al Dipartimento per le Politiche Fiscali”*, che già gestisce ed amministra tutti i finanziamenti occorrenti per il funzionamento delle Commissioni Tributarie⁵².

Del resto l'affermazione secondo cui organizzazione e risorse condizionano il raggiungimento dei fini è tanto più vera in un organo per il quale la legge si è limitata a disegnare le principali aree di intervento, attribuendo all'autoregolamentazione organizzativa un ruolo primario nello svolgimento concreto dell'attività⁵³.

⁵¹ Garante della Marche, Rel. I sem. 2004, pag. 2; Garante della Liguria, Rel. II sem. 2004, pag. 2; Garante della Sardegna, Rel. I sem. 2004, pag. 2; Garante di Trento, Rel. II sem. 2004, pag. 1; Garante della Valle d'Aosta, Rel. II sem. 2004, pag. 3; Garante del Piemonte, Rel. II sem. 2004, pag. 3.

⁵² Garante del Piemonte, Rel. II sem. 2004, pag. 3.

⁵³ Garante della Lombardia, Rel. II sem. pag. 4.

9.2 Le risorse strumentali e il personale

Anche nelle relazioni del 2004, la maggioranza dei Garanti ha lamentato l'insufficienza delle assegnazioni strumentali necessarie al valido svolgimento delle funzioni dell'istituto.

In merito a ciò, occorre rammentare che se nel corso dell'anno in qualche caso si è avuto un indubbio miglioramento delle dotazioni organiche e strumentali⁵⁴, nella maggioranza assoluta delle Regioni, invece, ancora forti sono per i Garanti le difficoltà relative al reperimento degli strumenti necessari per l'espletamento delle funzioni di segreteria e di quelle tecniche (supporti telematici, linee telefoniche, attrezzatura informatica, fotocopiatrici, cancelleria, locali adeguati, ecc.). Critica, soprattutto, è la situazione relativa all'assegnazione di personale da parte delle Direzioni regionali delle entrate⁵⁵. Il personale di segreteria è, infatti, normalmente insufficiente, assegnato a tempo parziale e spesso senza la stessa indennità di amministrazione che normalmente spetta ai dipendenti dell'Agenzia delle entrate⁵⁶.

Per l'esercizio dei compiti loro riconosciuti alcuni Garanti richiedono un documento di identificazione che certifichi il grado e la funzione di ogni

⁵⁴ Garante dell'Umbria, Rel. II sem. 2004, pagg. 3 e 4; Garante di Bolzano, Rel. II sem. 2004, pag. 2; Garante di Trento, Rel. II sem. 2004, pag. 1; Garante della Calabria, Rel. I sem. 2004, pag. 1.

⁵⁵ Garante del Piemonte, Rel. II sem. 2004, pag. 2; Garante della Liguria, Rel. II sem. 2004, pag. 2; Garante della Valle d'Aosta, Rel. I sem. 2004, pag. 2 e 3; Garante della Sardegna, Rel. I sem. 2004, pag. 1, 2 e 3; Garante dell'Abruzzo, Rel. I sem. 2004, pag. 1 e 2; Garante della Lombardia, Rel. I sem. 2004, pag. 3; Garante dell'Emilia Romagna, Rel. II sem. 2004, pag. 1; Garante delle Marche, Rel. I sem. 2004, pag. 1 e 2; Garante del Lazio, Rel. II sem. 2004, pag. 2; Garante del Piemonte, Rel. II sem. 2004, pag. 2 e 3; Garante della Calabria, Rel. I sem. 2004, pag. 1 e 2.

⁵⁶ Al momento il quadro globale è stato migliorato e, in alcune Regioni, vi è stata anche una discreta apertura nell'attribuzione di personale qualificato, anche se, occorre ribadire, pochi Uffici del Garante possiedono personale a tempo pieno e con mansioni formali.

Garante e che consenta senza impedimenti gli accessi previsti dalla legge a tutti gli Uffici finanziari⁵⁷.

Molti Garanti, inoltre, rappresentano ancora l'esigenza di poter ricevere riviste specializzate di vario genere, compresi testi normativi⁵⁸.

Ancora molto sentita la necessità di un collegamento in rete con l'Anagrafe Tributaria, con i vari Uffici dell'Amministrazione finanziaria, con le banche dati del Ministero e un collegamento in rete tra tutti gli Uffici dei Garanti⁵⁹.

Il Garante della Calabria ha infine aggiunto che *“un migliore assetto di tutte le problematiche delle comunicazioni fra Garante, Uffici (statali, regionali e comunali) e contribuenti potrà essere realizzato una volta incrementato l'uso della posta elettronica superando, in una percentuale significativa, la triangolazione cartacea attuale”*⁶⁰.

E' opportuno ricordare che secondo le previsioni dell'art. 13, comma 12, della Legge 212/2000 il personale in organico al Garante è assegnato per svolgere, in particolare, le seguenti attività: il funzionamento della segreteria del collegio, con la cura degli adempimenti necessari allo svolgimento delle sedute del Garante e alla conservazione delle delibere da questo prodotte, le funzioni di segreteria tecnica, per garantire il supporto istruttorio alle iniziative del Garante, le relazioni con il pubblico, per governare la gestione dei contatti con i contribuenti e organizzare le informazioni e segnalazioni da questi ricevute, anche ai fini della programmazione degli interventi e degli accessi del Garante.

⁵⁷ Garante del Piemonte, Rel. II sem. 2004, pag. 10.

⁵⁸ Garante delle Marche, rel. II sem. pag. 2.

⁵⁹ Garante del Piemonte, Rel. II sem. 2004, pag. 3; Garante del Lazio Rel. II sem. 2004, pag. 2; Garante della Sardegna, Rel. I sem. 2004, pag. 2; Garante dell'Abruzzo, Rel. I sem. 2004, pag. 2; Garante delle Marche, Rel. II sem. 2004, pag. 2 e 3.

⁶⁰ Garante della Calabria Rel. II sem. 2004, pag. 9.

Dalle relazioni emerge chiaramente come il problema principale – nell’unanime valutazione dei Garanti – riguardi la necessità di dotare le segreterie, oltre che di idoneo personale, anche di strumenti telematici ed informatici adeguati.

Disporre di tali mezzi permetterebbe di ottimizzare tutta l’attività.

Oltre a ciò, perdurano ancora alcune questioni riguardanti l’organizzazione della protocollazione e archiviazione delle segnalazioni/istanze giunte dai contribuenti.

Il sistema di protocollazione è regolato dalle disposizioni organizzative interne dei Garanti attraverso una procedura di ricezione dei contatti assolutamente informale, ovvero predisposta per ricevere ogni tipo di informazione, con l’eliminazione di qualsiasi formalità per l’accesso al Garante. Di conseguenza – come già segnalato – sono state prese in esame anche domande pervenute via fax e in alcuni casi è stato considerata come istanza scritta il verbale di audizione sottoscritto dal contribuente, dal quale emergono le ragioni per le quali il medesimo si è rivolto al Garante.

Al momento, la trattazione dei contatti è regolata secondo principi fissati nei singoli ordinamenti e disposta unicamente allo snellimento delle procedure di reperimento del carteggio e di tempestiva risposta al contribuente.

Tra l’altro, come già segnalato precedentemente, alcuni Garanti sottolineano che un notevole miglioramento delle fasi istruttorie e quindi relazioni più valide con il contribuente possono passare solo attraverso un effettivo collegamento in rete del Garante con gli uffici dell’Amministrazione finanziaria, con le banche dati del Ministero e con l’Anagrafe Tributaria.

10. Il coordinamento dei Garanti

Nel maggio 2001 i Garanti del contribuente, hanno costituito, nell'ambito della loro autonomia e in assenza di specifiche previsioni normative, un Comitato di coordinamento dei Garanti del contribuente. Successivamente, con delibera del 16 marzo 2002, tale istituto è stato formalizzato nell'Organizzazione del Garante del contribuente con compiti di collegamento e coordinamento di tutte le iniziative dei singoli Garanti regionali. E' opportuno precisare che se l'esigenza di un coordinamento è stata fortemente sentita, tuttavia, i singoli Garanti hanno rigettato l'ipotesi di forme di imposizione e di regolamentazione rigidamente uniformi.

I Garanti hanno ritenuto opportuno, comunque, fare in modo che il loro operare non fosse contraddittorio e slegato, onde evitare che il contribuente risulti garantito e tutelato in modo diverso da una Regione all'altra.

In relazione a tale questione sono state avanzate proposte di riconoscimento ufficiale da parte del legislatore di tale organizzazione.

PARTE III

PROPOSTE DI REVISIONE NORMATIVA

11. Le proposte di revisione normativa avanzate dai Garanti

Dall'esperienza acquisita in oltre tre anni di applicazione lo Statuto del contribuente è oggi ritenuto sia dalla maggior parte dei Garanti che dal legislatore stesso ancora troppo debole soprattutto sotto il profilo della sua struttura. Questa è infatti ancora troppo "condizionata" da limiti patrimoniali, logistici e di scarsa attenzione alla tempistica da parte degli Uffici delle Entrate.

La considerazione sulle prospettive del Garante del contribuente come strumento istituzionale alternativo alla giurisdizione ordinaria per l'attuazione dello Statuto del contribuente, ha portato il legislatore nonché lo stesso Garante a nuove proposte, sostanzialmente convergenti, e riassumibili lungo due linee guida:

- la rescissione di ogni legame economico e funzionale del Garante con l'Agenzia delle Entrate per una piena autonomia operativa e per una percezione "esatta" della sua funzione da parte del contribuente;
- una più concreta e definita idoneità dei poteri individuati dalla legge per rispondere più efficacemente alla propria funzione di garanzia.

In particolare, la proposta elaborata in sede parlamentare⁶¹ riprende istanze e necessità più volte segnalate dagli stessi Garanti.

Tra le più significative si segnalano:

⁶¹ Atto CAMERA 5313: Proposta di Legge presentata il 30 settembre 2004, "Modifica dell'articolo 13 della Legge 27 luglio 2000, n. 212, concernente l'Istituto del Garante del contribuente.

- concentrare presso il Dipartimento per le Politiche Fiscali del MEF, sottraendole quindi alle Direzioni Regionali delle Entrate, tutte le funzioni di supporto agli uffici del Garante (personale di segreteria, risorse materiali e mezzi tecnici, assegnazione del fondo spese autonomamente gestibile da ciascun Collegio);
- nominare per ciascun ufficio i Garanti che sostituiscano i membri effettivi nei casi di prolungata e giustificata assenza di questi ultimi, riconoscendo, comunque, la validità ed efficacia delle deliberazioni indifferibili adottate da due o anche da uno solo dei componenti l'ufficio, nei casi di assenza o legittimo impedimento di breve durata;
- stabilire che il Garante (o il 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;
- attribuire alla figura del Garante una più precisa collocazione nel quadro delle Autorità di garanzia indipendenti anche se, in tal senso, appaiono fondati i dubbi di coloro che rilevano possibili impedimenti in questo riconoscimento, in quanto i poteri del Garante non sono certamente equiparabili a quelli istruttori e giudiziari assegnati alle Autorità indipendenti⁶²;
- unificare la data di scadenza dell'incarico per tutti i Garanti attualmente in servizio, i quali, essendo stati nominati ed avendo assunto le loro funzioni in date diverse nell'arco dell'anno 2001 decadranno per termine del quadriennio in un periodo compreso tra gennaio e novembre 2005.

⁶² A differenza del Garante, tra l'altro, le nomine dei componenti di un'Autorità sono di norma spettanti all'Autorità politica.

- prevedere l'obbligo per gli uffici tributari di fornire al Garante motivate risposte entro il termine di trenta giorni e confermare il potere del Collegio di chiedere alle autorità competenti l'avvio del procedimento disciplinare nei confronti dei funzionari e dei dirigenti degli uffici stessi ai quali sia imputabile inerzia o inadempimento nell'assolvimento di tali obblighi;
- attivare, con delibere motivate, le procedure di autotutela, disponendo che l'Ufficio finanziario proceda al riesame dell'atto oggetto di segnalazione e adotti sul medesimo gli opportuni provvedimenti, dandone comunicazione al Garante e al contribuente;
- eliminare ogni possibile dubbio sull'ambito della competenza "per materia" del Garante e sulla legittimità dei suoi interventi nei confronti di tutti gli enti, organi e uffici impositori, compresi gli enti locali e le regioni. In mancanza di ciò il contribuente rimarrebbe privato di un'efficace tutela tecnica nei confronti degli enti impositori "minori", i quali assorbono ormai una parte rilevante della fiscalità generale.

Viene proposto, inoltre, che la relazione del Garante del contribuente al Ministro dell'economia e delle finanze e alle altre Autorità indicate nell'art. 13 sia presentata con cadenza annuale (e non più semestrale), in coerenza sia con la previsione secondo la quale il Ministro riferisce "annualmente" alle Commissioni parlamentari in ordine al funzionamento del Garante, sia con l'obbligo, imposto al Garante con l'art. 94, comma 8, della legge 289/2002, di presentare al Parlamento ed al Governo una relazione annuale "sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuente nel campo della politica fiscale".

12. Le proposte di revisione normativa in materia tributaria

I Garanti del contribuente hanno avanzato nel corso del 2004 alcune proposte di revisione della normativa in materia tributaria.

Tra queste si ricordano:

1. la riproposizione della questione della compensazione tra credito e debito d'imposta. In particolare *“considerato che la prescrizione della maggior parte dei crediti di rimborso si è verificata a causa dell'inerzia e dell'inadempimento dell'Amministrazione protrattisi per oltre un decennio, risultano penalizzati con la perdita del diritto quei contribuenti che hanno fatto incauto affidamento sulla correttezza dell'azione amministrativa dei pubblici uffici. Sarebbe perciò rispondente ad un elementare principio di equità ed imparzialità una iniziativa legislativa volta ad estendere ad altri tributi il divieto di eccepire la prescrizione dei crediti di rimborso, disposto con l'articolo 2, comma 58, della Legge 24.12.2003 n. 350 ma espressamente limitato ai rimborsi di eccedenze di IRPEF ed IRPEG risultanti dalle dichiarazioni dei redditi presentate fino al giugno 1997⁶³”*;
2. la richiesta di una nuova disciplina riguardo *“il diritto di accesso ai documenti amministrativi-tributari relativi agli accessi, ispezioni e verifiche. La questione, (secondo il Garante della Puglia), riguarda soprattutto il rifiuto del diritto di accesso ai documenti concernenti gli atti infraprocedimentali e*

⁶³ Garante delle Marche, Rel. II sem. 2004, pag. 17.

cioè quelli che precedono l'avviso di accertamento. Ciò si verifica quando i controlli fiscali vengono eseguiti dalla Guardia di Finanza come Organo diverso dall'Ufficio che è tenuto a formare o a detenere l'atto conclusivo del procedimento tributario (art. 2, comma 2, D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352) e nell'ambito del procedimento amministrativo propriamente inteso⁶⁴". Nello specifico, osserva il suddetto Garante, la materia non è ben disciplinata in quanto con le attuali norme procedurali non è chiaro, una volta conclusasi l'azione accertatrice, a quale Ufficio debba essere rivolta la richiesta del diritto di accesso: se alla Guardia di Finanza che ha eseguito la verifica (e che detiene gli atti relativi a tale attività) oppure all'Ufficio finanziario.

⁶⁴ Garante della Puglia, Rel. I sem. 2004, pag. 19.