

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LII-bis**

n. **58**

R E L A Z I O N E

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

(Anno 2005)

*(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 Sicilia

Trasmessa alla Presidenza il 12 febbraio 2006

PAGINA BIANCA



Il Garante del Contribuente per la Sicilia

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UFFICIO DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA SICILIA NELL'ANNO 2005.

Premessa

La presente relazione viene trasmessa ai sensi del comma 13 bis dell'art. 13 della legge 27.07.2000 n. 212 riguardante i rapporti tra Fisco e Contribuenti nell'anno 2005.

Nella precedente relazione avevamo evidenziato i problemi urgenti che è necessario risolvere ai fini dello svolgimento dell'attività istituzionale del Garante e relativi alla gestione del servizio, che era stata dalla legge 27.07.2000 n. 212 devoluta alla Direzione Regionale delle Entrate, anche per quanto attiene alle risorse umane e materiali.

Va rilevato che la quantità degli interpelli è sempre più in aumento mentre il personale di segreteria è piuttosto carente. Non si è provveduto neanche a fornire un piccolo fondo per la normale gestione dell'attività di Istituto e cioè per provvedere ai bisogni di cancelleria, per le piccole manutenzioni, per l'acquisto di libri di aggiornamento. In via generale, va osservato che, stando così le cose, la dipendenza dell'Ufficio Garante dall'Agenzia delle Entrate per l'acquisizione dei beni strumentali, malgrado il clima attuale di collaborazione con tutti gli Enti, non è affatto proficua ond'è che si rende necessaria la collocazione degli Uffici del

Garante nell'ambito del Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto riguarda le esigenze logistiche occorre una completa estensione delle reti Internet ed Intranet e dell'accesso a tutte le informazioni dell'Anagrafe Tributaria.

Dal contesto della legge 212 del 2000 sorgono parecchie tematiche inerenti ai **poteri** del Garante che occorre incrementare affinché l'attività di ogni Ufficio venga potenziata da idonei strumenti e si possa garantire del tutto quel rapporto di fiducia che, in Sicilia, si è in parte realizzato, ma che deve essere congiunto ad altri provvedimenti che, purtroppo, non si possono adottare perchè non esplicitamente previsti dalla legge.

Si è così ritenuto urgente dar corso da parte del Presidente di questa Authority ad un disegno di legge che non comporta oneri di spesa e portante il n. **5699** che si allega alla presente relazione e che è stato presentato presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati ed è ivi giacente riguardante la istituzione del Consiglio Nazionale dell'**Autorità Amministrativa autonoma e indipendente Garante del contribuente** con poteri che attengono non solo all'attuazione delle disposizioni ex lege 212/2000, ma soprattutto ai diritti dei contribuenti in tutto il territorio di competenza e con altri poteri volti a potenziare l'organizzazione dell'attività dei Garanti e quelli finalizzati al completo prestigio della figura del Garante e congrui alla sua autorevolezza.

Va premesso che il Garante del Contribuente è uno dei 19 Garanti che si sono creati al fine di realizzare nei vari settori il **potere** e cioè le funzioni che con la legge 27.07.2000 n. 212 mirano ad una maggiore autonomia la

quale è insita in tutte le **Autorità Amministrative**, che sono caratterizzate da un alto tasso di imparzialità dal potere politico e dall'apparato amministrativo e governativo.

Tale indipendenza fa sì che in diversi settori di rilievo sociale si possa operare svolgendo funzioni di **garanzia** o di **regolamento** e di **tutela** comunque di interessi costituzionalmente rilevanti.

Le autorità indipendenti si inseriscono nel quadro del nuovo Diritto Amministrativo. Esse, come ben noto, sono nate dalla esigenza di tutelare valori sostanziali che erano stati sacrificati nei tradizionali apparati amministrativi.

Si tratta di organismi pubblici dotati del carattere di **terzietà** o meglio di **neutralità** che li porta a collocarsi indubbiamente tra le figure giuridiche che operano nell'ambito dello Stato-Comunità. I caratteri di imparzialità e di neutralità servono a far svolgere pienamente la funzione di accertamento e di qualificazione di fatti, di atti e comportamenti leciti, illeciti o illegittimi nel settore alla cui regolazione o garanzia l'Autorità è preposta. Quindi essi debbono necessariamente essere forniti di quell'autonomia organizzatoria che ne renda più completo il funzionamento.

Dalla natura giuridica delle Autorità stesse discendono anche quei **poteri** ispettivi (o di indagine, accessi, ecc....) che la legge istitutiva del Garante prevede e quelli **giustiziali** (ovviamente non giurisdizionali) tassativamente previsti nel campo tributario, oltre che quelli di sollecitazione e ciò al fine di risolvere le questioni di legalità e di legittimazione.

Sul piano dell'inquadramento costituzionale le Autorità indipendenti

svolgono la loro funzione che va qualificata **tutoria** e, in un certo senso, di attività di controllo di natura tecnica. I loro provvedimenti difatti sono impugnabili davanti la Giurisdizione Amministrativa essendo essi provvedimenti amministrativi e, ove si pensasse diversamente, si incorrerebbe in un contrasto evidente con i principi di cui agli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione.

In definitiva, la funzione delle Autorità Amministrative indipendenti, cosiddetta di garanzia, è sindacabile ai sensi dell'art. 4 della legge 205 del 2000, che mira all'attuazione di un processo amministrativo accelerato anche per quanto attiene ai provvedimenti adottati dalle dette Autorità.

Ciò esclude in senso radicale il dubbio che il Garante del contribuente possa confondersi con i Difensori Civici comunali, provinciali e regionali o con altre Autorità sui servizi di Pubblica Autorità.

Sul **potere** di annullamento degli atti fiscali illegittimi derivante dalla natura giuridica dell'Istituto sopra chiarita discende che il Garante del Contribuente possa esercitare il potere volto a "dar corso" alla procedura di annullamento in via di autotutela degli atti illegittimi dell'Amministrazione Finanziaria o degli altri Enti previsti dalla legge.

Occorre, al fine di fugare ogni dubbio, precisare che il potere di annullamento non consiste nella **materiale** adozione dei detti provvedimenti, che ovviamente spetta all'Ufficio Fiscale, ma nella obbligatorietà, nel caso in cui l'Ufficio Tributario, malgrado abbia trasmesso tutte le prove all'Autorità del Garante dalle quali risulti la illegittimità predetta, e purtuttavia ritenga di dissentire dall'annullamento dei detti atti, qualora il dissenso sia insufficientemente motivato o abbia un vizio logico, l'Autorità del Garante possa insistere per l'annullamento

in via di autotutela e del dissenso ostinato dell'Ufficio risponde il Funzionario o comunque il Capo dell'Ufficio Finanziario previa segnalazione alla Direzione regionale delle Entrate.

Così soltanto si può individuare nella dizione che si legge nella legge 212 del 2000 «attiva», il significato «dà corso» con motivata delibera e previa istruttoria alla procedura di annullamento in via di autotutela dell'atto illegittimo, disponendo che l'Ufficio provveda. In caso di dissenso motivato da parte dell'Ufficio finanziario, che deve essere comunicato entro e non oltre trenta giorni dal ricevimento dell'invito, l'Organo del Garante adotterà le opportune statuizioni comunicandole all'ufficio predetto. Nei casi in cui è necessario un riesame dell'atto tributario per vizio di merito e per errore o insufficiente motivazione dell'atto medesimo, l'Organo del Garante inviterà l'Ufficio finanziario competente a modificare o revocare, totalmente o parzialmente, l'atto viziato. L'Ufficio, dopo avere emanato il consequenziale provvedimento, ne da comunicazione all'Autorità del Garante.

Quindi, per concludere, quella del Garante non è una mera **attività propulsiva** volta soltanto a sollecitare né tampoco trattasi di attività da **arbitro**.

Per i predetti motivi si auspica che il cennato disegno di legge n. 5699 possa avere al più presto attuazione senza prendere in considerazione altre iniziative parlamentari (vedasi al riguardo il disegno di legge Benvenuto n. 5313 che è giacente anch'esso presso la Commissione Finanze della Camera), che affievolirebbero i poteri del Garante e si è certi che l'Onorevole Ministro dell'Economia e delle Finanze appoggerà invece

il disegno **5699** sopra indicato.

Per quanto riguarda i poteri, attribuiti al Garante del Contribuente, inaccettabile perché priva di fondamento giuridico, appare la prospettata possibilità di sospendere, comunque per un periodo massimo di 90 giorni, il termine per proporre ricorso dinanzi la Commissione tributaria provinciale nell'ipotesi che il contribuente abbia richiesto la tutela dell'Autorità del Garante e non abbia tuttavia pendente il termine per ricorrere alla Commissione tributaria Provinciale, ipotesi prospettata nel Disegno di Legge 5313

Con riguardo a questa tematica si possono senz'altro rilevare serie perplessità, dato che la richiesta di intervento del Garante potrebbe così diventare un sistema dilatorio per rinviare il ricorso vero e proprio o per differire il pagamento del tributo e la definizione della pratica relativa all'atto dell'Ufficio impositore.

CONCRETA APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA DI CUI ALLA LEGGE 212 del 2002, CONTRIBUTO DEL GARANTE E RELAZIONE SUI RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTI IN SICILIA

Per quanto attiene all'attività delle Agenzie Fiscali relativamente all'informazione del cittadino, alla semplificazione degli adempimenti e al rapporto di reciproca fiducia tra fisco e contribuente l'impegno dei funzionari dirigenti, in genere, è apparso lodevole anche se non si sia

ottenuto il massimo risultato da parte di alcuni uffici.

Significativi sono in Sicilia i dati riguardanti il contenzioso tributario e la riscossione coattiva.

Da uno studio dell'Agenzia delle Entrate risulta che la situazione del contenzioso tributario è migliorata rispetto agli anni precedenti.

In Sicilia i ricorsi pendenti nella Commissione Tributaria Regionale sono passati da 16.972 del 31.12.2000 agli attuali 12.249; quelle pendenti presso le nove Commissioni provinciali della Regione da un totale di circa 110.000 nel 2000 a circa 80.000.

Di particolare rilievo è l'elevato numero delle pronunce di estinzione del processo, molte delle quali conseguenti ad un atteggiamento più responsabile degli uffici presso l'Istituto dell'autotutela.

Significativi riscontri del rinnovato rapporto tra fisco e contribuenti e della maggiore efficienza dell'attività dell'Agenzia delle Entrate, si evincono da alcuni dati sull'andamento della riscossione, tramite ruoli, in Sicilia aggiornati al mese di novembre 2005. Risulta infatti che a fronte di un importo complessivo di € 71.056.956,50 dell'anno 2004 si è passati all'importo di € 84.720.455,58, con un incremento percentuale, quindi, pari al 19%.

Inoltre, la percentuale del "riscosso" rispetto al carico costituito dal ruolo, in Sicilia, è del 7,40% circa, che è certamente superiore alla media di riscossione rispetto ai carichi affidati al concessionario.

Importante, infine, è il numero degli interpelli previsti dall'art. 11 della legge 212/2000 inoltrati alla Direzione Regionale della Sicilia.

È una quantità che nel 2004 e nel 2005 era di circa 350/400 interpelli all'anno, e che, aggiunti agli altri interpelli specifici (antielusivi e

disapplicativi) ed alle altre richieste di consulenza alla Direzione Generale, danno l'idea della concreta risposta dei cittadini al dialogo offerto dall'amministrazione finanziaria.

Occorre comunque aumentare il rapporto di fiducia tra fisco e contribuente, al quale si deve sempre puntare, essendo l'elemento fondamentale per la realizzazione dei presupposti necessari per l'emersione spontanea dei redditi finora talvolta occultati e per il miglioramento dei servizi.

Peraltro esistono dei settori dove la diffidenza dei cittadini è giustificata per cui risulta ancora più necessaria l'attività del Garante.

Primo fra tutti il **settore dei rimborsi**

Il "problema dei rimborsi", com'è noto è il punto più dolente nel rapporto tra fisco e contribuenti.

L'esistenza di due diversi trattamenti (quello riservato agli uffici impositori i cui crediti devono essere soddisfatti, per legge entro un termine perentorio, pena l'applicazione di interessi e pesanti sanzioni, e quello riservato ai cittadini, i cui crediti vanno soddisfatti solo dopo defatiganti procedure burocratiche e solo se esistono i fondi, pena soltanto l'applicazione di non remunerativi interessi), legittima pienamente la sfiducia dei contribuenti nei confronti della amministrazione finanziaria.

E questa sfiducia, non resta senza conseguenze. La sfiducia nei confronti del Fisco comporta senz'altro una diminuzione della volontà partecipativa dei cittadini alla spesa pubblica.

Inoltre le lungaggini amministrative e la carenza di fondi

indubbiamente ritardano i rimborsi dovuti anche per parecchi anni.

Questo Garante all'uopo si sta attivando interessando il Direttore regionale delle Entrate nonché tutti gli uffici locali ed il Concessionario della riscossione al fine di conoscere i concreti motivi dei ritardi e facendo il possibile quindi intervenire presso le sedi competenti per ridurre le cause che ostacolano il regolare andamento del servizio verso i cittadini.

Nell'attesa che il problema possa avere una soluzione definitiva relativamente alla risposta da dare a tutti i contribuenti si potrebbe consentire l'utilizzo delle somme in attesa "di pagamento" da parte dell'Erario, autorizzandone la compensazione, quanto meno per la stessa imposta (es. IVA da utilizzare per pagare IVA maturata a debito dopo la dichiarazione con la quale è stato chiesto il rimborso).

V'è un precedente significativo al riguardo, che legittimerebbe tale procedura; il Ministero delle Finanze, infatti, ha autorizzato il cambio della scelta con circolare 11 de l 04.02.1988.

Il principio della irrevocabilità della scelta del rimborso, in verità, è stato sostenuto dalla Direzione regionale della Lombardia, la quale ha ammesso la possibilità della revoca della richiesta di rimborso effettuata tramite modello VR, entro il termine di validità della dichiarazione annuale.

Tale procedura non è stata ancora confermata dal Ministero e dall'Agenzia delle Entrate.

Sarebbe auspicabile che, in attesa della soluzione definitiva del problema dei rimborsi, la revoca venisse ammessa nel caso di ritardo oltre un ragionevole termine onde evitare il perdurare di situazioni di palese

illegittimità da parte dell'Erario, debitori d'imposta che danneggerebbero l'immagine dell'Amministrazione verso i cittadini.

Con nota n. 1968 del 14 ottobre 2005 diretta al Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Direzione Centrale Amministrazione Agenzia delle Entrate la detta proposta è stata prospettata anche da questo Garante.

Per quanto riguarda il problema dell'**autotutela**, è noto che l'articolo 68 del D.P.R. 27.03.1992 n. 287 (superato da norme successive), aveva introdotto una norma che prevedeva espressamente l'istituto dell'autotutela nel campo tributario allo scopo di stimolare l'Amministrazione Finanziaria ad utilizzare tale istituto tenendo conto delle resistenze che già da allora erano state evidenziate dai dirigenti degli uffici interessati, preoccupati di assumersi la responsabilità di annullare gli atti emanati preferendo così di affidare questo compito ai Giudici Tributari, trascurando in tal modo ovviamente l'inutile costo della prosecuzione delle liti in presenza di situazioni palesemente illegittime.

L'esistenza di una norma espressa qual'è l'art. 68 del D.P.R. 287/92 poi superato dal D.L. 30.09.94 n. 564 convertito nella legge 30.11.94 N. 656 cui ha fatto seguito il D.M. del 11.02.97, pertanto, dovrebbe indurre i responsabili degli Uffici a non persistere in comportamenti illegittimi in considerazione del danno erariale che tale comportamento può determinare.

Così si darebbe vita ad un comportamento diverso dell'Amministrazione finanziaria dell'Istituto dell'autotutela, che ha

trovato, in verità, qualche resistenza in casi eccezionali rispetto ai quali l'art. 1 del citato decreto 37 prevede il potere sostitutivo della Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, (nel caso di grave inerzia dell'ufficio competente) e che, talvolta rende necessario l'intervento del Garante del Contribuente.

È risultato che alcuni uffici, particolarmente qualche Ente locale, trascurano assolutamente l'osservanza dei principi di efficacia, efficienza ed economicità ai quali va improntata l'attività amministrativa, convinti che, pur consapevoli dell'illegittimità dell'atto emanato, sono sempre obbligati ad affidarne l'annullamento agli organi del contenzioso. Tale comportamento ovviamente impone spesso l'intervento di questa Authority.

A prescindere comunque da alcuni ~~è~~ menzionati atteggiamenti poco collaborativi va sottolineato che la competenza del Garante del Contribuente in tutta la materia attinente all'attività impositiva degli Enti pubblici territoriali è stata riconosciuta. Difatti, in occasione di ogni intervento di questo collegio, diversamente da quanto accade in altre Regioni, i detti Enti sono stati acquiescenti alle richieste formulate da questo Collegio, confermando implicitamente l'applicabilità dell'art. 13 della legge 212/2000.

DATI DELL'ATTIVITA' SVOLTA NEL CORSO DELL'ANNO 2005

In merito alle pratiche attinenti alle materie che, per consuetudine, affluiscono al Garante, va evidenziato che molte di esse sono state definite spesso con soddisfazione dei contribuenti, stante l'avvenuta risoluzione della loro vertenza.

È giusto evidenziare che tale risultato è stato possibile grazie alla collaborazione con questa Authority degli uffici delle Entrate della Sicilia nonché degli altri Enti di imposizione tributaria.

In merito alle pratiche attinenti alle predette materie che ormai per consuetudine, affluiscono al Garante è, di tutta evidenza che molti affari sono stati definiti spesso con soddisfazione dei contribuenti che hanno espresso per iscritto, data l'avvenuta risoluzione della loro vertenza.

È opportuno rilevare che tale risultato si è reso possibile per la collaborazione con questa Authority da parte di taluni Uffici delle Entrate della Sicilia e di altri Enti di imposizione tributaria.

Con riferimento all'attività svolta nell'anno 2005 sono stati esaminati 63 casi in materia di autotutela per IVA, II.DD. e altri tributi indiretti; 29 istanze di autotutela per tributi locali e 16 annullamenti di cartelle esattoriali e ciò per un totale di 108 pratiche.

Sono stati, inoltre, trattati 55 interpelli per rimborsi, di cui 3 riguardanti tributi locali, 50 per IVA e II.DD. e 2 per tributi indiretti; 44 in materie varie e 3 per accertamenti e verifiche fiscali.

Gli interpelli relativi alla questione sul sisma della Sicilia orientale sono stati 1048.

Sono rimasti in corso di definizione solo 138 pratiche di cui 37 attinenti agli anni precedenti.

Relativamente alle pratiche definite sono stati accolti n. 113 interPELLI e respinti n. 160.

Per quanto attiene al Concessionario della riscossione, pur dando atto di un certo spirito di collaborazione esistente con questo Collegio, si è dovuto intervenire per raccomandare una maggiore attenzione nella generica emissione di cartelle esattoriali, specie se divenute illegittime, ed una più accurata prudenza nell'esercizio del diritto di iscrizione ipotecaria quando le condizioni non sono tali da mettere in pericolo il credito.

Prospetto attività del Garante del Contribuente della Sicilia nell'anno 2005

InterPELLI ancora da definire al 31.12.2004	InterPELLI 2005	Totale	InterPELLI definiti nell'anno 2005	InterPELLI rimasti da definire al 31.12.2005
142	1269	1441	1273	138

Conclusioni

Nel concludere questa relazione, va precisato che nel suo primo quadriennio questo Garante ha esercitato operosamente i suoi compiti raggiungendo risultati positivi e notevoli per quanto attiene al rapporto tra Fisco e Contribuenti, nonostante notevoli intralci e varie carenze che hanno certamente reso difficoltosa la sua attività e si ha motivo di ritenere che il lavoro svolto in Sicilia al riguardo difficilmente può paragonarsi al

lavoro svolto nella sua complessità di tematiche e per la sua entità con altre regioni italiane.

Va tenuto conto anche della circostanza che si è instaurato un concreto colloquio con quasi tutti gli Uffici Tributarî ed Enti locali come è dimostrato del resto dal numero delle pratiche evase sì da acquisire la piena fiducia dei contribuenti.

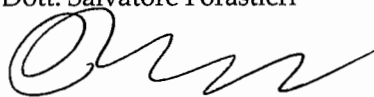
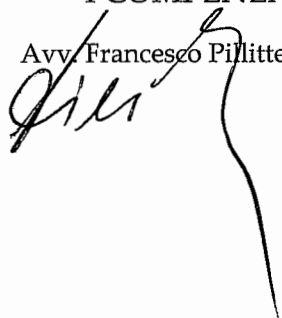
Per quanto riguarda quest'Organo, se saranno superate le cennate difficoltà legislative e se S.E. il Ministro dell'Economia e delle Finanze vorrà, tenuto conto di quanto sopra, intervenire autorevolmente presso la Commissione Finanze della Camera affinché il Disegno di legge 5699 possa essere, al più presto, approvato, così raggiungendo l'obiettivo che tale disegno si prefigge, aumentando i poteri del Garante, il che più volte S.E. il Ministro ha condiviso, certamente l'Authority del Garante acquisirà anche all'esterno la effettiva figura giuridica di sostegno del sistema tributario italiano attuando le finalità che la legge n. 212/2000 si era prefisso.

Sicuri di quanto sopra nell'interesse di tutti i Garanti d'Italia si porgono deferenti ossequi.

Palermo, 13 Febbraio 2006

I COMPENENTI

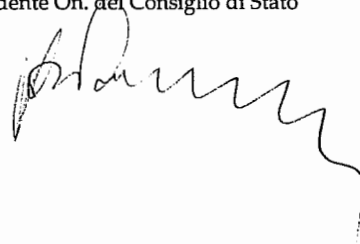
Avv. Francesco Pillitteri – Dott. Salvatore Forastieri



IL PRESIDENTE

Prof. Avv. Benedetto Pellingra

Presidente On. del Consiglio di Stato



A L L E G A T O

PAGINA BIANCA

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5699

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRAGALÀ, AMATO, EMERENZIO BARBIERI, BUONTEMPO, CANNELLA, CARRARA, COLLAVINI, CRISTALDI, DELL'ANNA, DI TEODORO, FALLICA, MILANESE, PAOLONE, PERLINI, PERROTTA, RAMPONI, RANIELI, RICCIUTI, SANTORI, SARO, TUCCI, ZACCHERA, ZAMA

Modifica dell'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212,
concernente l'Autorità Garante del contribuente

Presentata il 7 marzo 2005

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la legge 27 luglio 2000, n. 212, istitutiva dello statuto dei diritti del contribuente, si è creata l'Autorità amministrativa indipendente Garante del contribuente.

Secondo l'esperienza fin qui maturata si possono evidenziare la validità e l'importanza della nuova Autorità, che ha la finalità di realizzare il rapporto di fiducia tra contribuenti e fisco e di dare impulso al regolare andamento dell'azione degli enti impositivi.

Non sono tuttavia mancate contrastanti interpretazioni di alcune disposizioni dello statuto dei diritti del contribuente, in modo particolare sui poteri che la legge ha inteso conferire ai garanti per l'esercizio delle loro funzioni e per il raggiungimento dei loro obiettivi, per cui si rende necessaria ed urgente la riforma del testo vigente dell'articolo 13 della legge n. 212 del 2000 e, nel contempo, l'istituzione di un organo di autogoverno del Garante

che abbia la caratteristica della « collegialità », che sia rappresentativo di tutti i garanti e che miri al prestigio e al progresso di tale Autorità la quale, come organo di garanzia, è sorretta da un alto tasso di imparzialità e di indipendenza dall'apparato governativo non potendo ulteriormente il Garante essere gestito da un comitato esecutivo poi denominato « comitato di organizzazione nazionale », che si era costituito temporaneamente, subito dopo l'entrata in vigore della legge n. 212 del 2000, per dare vita ai provvedimenti più urgenti da deliberare collegialmente e non da singoli componenti, come purtroppo è avvenuto. L'indipendenza e l'autonomia dell'Autorità amministrativa nell'esercizio delle sue funzioni di regolamento e di garanzia concorrono alla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti. Si tratta di un fenomeno che è già stato sperimentato in parecchi Paesi e che ha avuto una concreta applicazione. Il feno-

meno è nato appunto dall'esigenza di tutela di valori sostanziali spesso non soddisfatti nei tradizionali apparati amministrativi. Si tratta di organismi pubblici dotati del carattere di terzietà o, meglio, di neutralità che li porta a collocarsi indubbiamente tra le figure giuridiche che vivono nell'ambito dello Stato-comunità.

L'imparzialità e la neutralità sono caratteristiche connaturate alla loro funzione di accertamento e qualificazione di fatti e comportamenti leciti, illeciti o illegittimi nel settore alla cui regolazione l'Autorità è preposta.

Pertanto tali organismi svolgono un'attività giustiziale amministrativa e i loro provvedimenti possono essere impugnati dinanzi l'autorità giurisdizionale amministrativa, come ha statuito la Corte di cassazione nella sentenza n. 7341 del 2001, e ciò ai sensi del disposto dell'articolo 23-bis della legge n. 1034 del 1971, che mira ad un processo amministrativo accelerato anche per i provvedimenti adottati dalle Autorità amministrative indipendenti.

Se si sottraessero a tale sindacato si incorrerebbe in un contrasto evidente con i principi di cui agli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione.

Si è da taluni posto il dubbio che il Garante del contribuente possa dare corso all'iniziativa di annullamento di atti illegittimi dell'amministrazione finanziaria e degli altri enti impositivi solo perché la legge recita: « attiva i procedimenti di annullamento degli atti tributari » e che l'Amministrazione possa comunque « rifiutarsi » di provvedere.

La tesi così prospettata non è da condividere solo che si consideri che il legislatore con la dizione « attiva » ha inteso disporre di dare corso alla procedura di annullamento dell'atto illegittimo sul presupposto che, prima di attivarsi, ogni ufficio del Garante ragionevolmente richiede all'amministrazione la documentazione dalla quale risulta il vizio di illegittimità, per cui la valutazione è consequenziale all'istruttoria; per la qualcosa il dissenso non è ravvisabile se non nei casi di omissione di elementi che escludono la possi-

bilità di annullamento. Sotto questo profilo soltanto si può configurare il « dissenso ». Pertanto si sono esplicitati nel testo della modifica dell'articolo 13 della legge n. 212 del 2000 che si propone, i termini della questione e le relative soluzioni, rendendo noto che la richiesta di annullamento degli atti tributari trasmessa dal Garante è stata quasi sempre accolta dagli uffici finanziari.

È perciò bene precisare un « distinguo » tra vizi di legittimità e vizi di merito nell'emanazione di provvedimenti autoritativi secondo la *ratio* e la finalità della legge.

Soltanto così operando si possono incrementare i maggiori poteri dell'organo del Garante più volte auspicati dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Si richiama, allo scopo, la Relazione annuale del citato Ministro sull'attività svolta nel 2003 dai garanti del contribuente secondo la quale « nel delineare meglio l'ambito di operatività dei poteri loro attribuiti, i garanti hanno manifestato la necessità di chiarire che la procedura di autotutela non debba essere considerata un giuridico » tant'è che se « l'Ufficio permanesse nelle sue posizioni nonostante le sollecitazioni del Garante, questi potrebbe proporre nei confronti del resistente anche un provvedimento disciplinare », senza poi dire che si creerebbe un lungo contenzioso a danno del contribuente. Si è ritenuto pertanto più corretto disporre nel nuovo testo di riforma che « l'Autorità Garante sull'interpello del contribuente dia corso, con motivata delibera e previa istruttoria, alla procedura di annullamento in via di autotutela, per illegittimità dell'atto tributario, disponendo che l'ufficio provveda. In caso di motivato dissenso da parte dell'ufficio impositore, che si deve comunicare comunque all'ufficio del Garante entro e non oltre trenta giorni dal ricevimento dell'invito a provvedere, l'organo del Garante adotta le definitive motivate statuizioni comunicandole all'ufficio tributario ».

Si è così chiarito anche che il cosiddetto « riesame dell'atto » non può riferirsi all'atto illegittimo così confondendolo con

l'annullamento per illegittimità, trattandosi di vizio di merito amministrativo o di erronea o insufficiente motivazione dell'atto tributario. In tale caso, l'organo del Garante inviterà l'ufficio impositore a modificare o a revocare totalmente o parzialmente l'atto viziato e l'ufficio impositore, dopo avere emanato il consequenziale provvedimento, ne darà comunicazione all'Autorità Garante.

In tale modo si ovvia alla erronea impostazione giuridica *ex adverso* del problema evitando di unificare il trattamento giuridico della illegittimità dell'atto tributario e il trattamento giuridico del vizio di « merito amministrativo » dell'atto tributario.

Si è anche attribuita al Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze la competenza relativa all'aspetto economico nonché alle funzioni di supporto agli uffici del Garante.

Si è stabilito infine che i garanti restino in carica un quadriennio decorrente dalla data di assunzione in servizio e che almeno due mesi prima della data medesima i presidenti delle commissioni tributarie regionali competenti, valutata la sussistenza dei requisiti previsti dalla proposta di legge, procedano alla conferma per altri quattro anni dei garanti in servizio.

Infine si è auspicato che in tempi brevi si attui la riforma della normativa vigente nei limiti chiariti, ponendo in tale modo rimedio ai difetti del testo normativo vigente.

Si è prospettata l'esigenza che il Ministro dell'economia e delle finanze provveda affinché il personale di segreteria degli uffici del Garante distaccato dalle direzioni regionali agli uffici del Garante continui a percepire integralmente lo stipendio unitamente agli altri compensi già percepiti durante l'attività svolta presso le direzioni regionali e che si dia corso anche all'assegnazione di locali più consoni alle esigenze degli uffici del Garante. Si auspica, inoltre, che si provveda al collegamento tra gli uffici regionali del Garante e la banca dati e si sviluppi l'*intranet* per i collegamenti esterni tra gli uffici del

Garante e altri enti. Si è previsto, inoltre, l'istituto della decadenza.

I garanti sono nominati dal presidente della commissione regionale tributaria o di secondo grado tra elementi di comprovata preparazione e cultura, inclusi elementi dediti alla ricerca scientifica nelle università e cioè ricercatori, dottori di ricerca, cultori presso facoltà universitarie di materie giuridiche ed economiche.

Va rilevato che « l'amministrazione deve altresì assumere idonee iniziative di informazione elettronica, tale da consentire aggiornamenti in tempo reale, ponendola a disposizione gratuita dei contribuenti ». Inoltre occorre garantire l'accesso non solo alle informazioni e ai servizi, ma l'utilizzo del canale telematico (i cosiddetti « *call center* ») e i *contact center* che consentono di sviluppare nuove modalità di gestione delle relazioni con il cittadino, caratteristica propria dei canali comunicativi in via di sviluppo, e di istituire un sistema di collegamento diretto tramite INTERNET con l'anagrafe tributaria e con la banca dati.

Il *call center* è stato fin qui uno strumento relativamente efficace in ordine alla relazione tra cittadino-contribuente e amministrazione, ma il *call center* non ha funzionato nei rapporti tra l'Agenzia delle entrate e tutti gli uffici del Garante del contribuente, almeno da quanto risulta dalle percentuali attinenti alle chiamate e alle risposte da fornire.

Va precisato anche che è del tutto mancata l'osservanza da parte dell'amministrazione del disposto di cui all'articolo 5 della legge n. 212 del 2000.

Per ciò che riguarda l'assistenza del contribuente da parte del fisco, almeno per quanto attiene all'Agenzia delle entrate in Sicilia, essa è stata positiva essendosi realizzati alcuni corsi di formazione e seminari relativi ai modelli di dichiarazione (modello 730 e modello Unico), nonché corsi per gli addetti ai servizi di prima informazione e in tema di « sanatorie fiscali » attraverso sportelli di informazione, assistenza e invio telematico delle dichiarazioni anche nell'area di controllo.

Anche in materia di concordato preventivo si è dato l'avvio a un servizio di informazione e di assistenza ai contribuenti.

Per quanto concerne l'accoglienza agli uffici del Garante, si è notata una sufficiente soddisfazione da parte del pubblico.

In ordine all'utilizzo dei servizi telematici va precisato che si è dato corso alla loro divulgazione, ma non si è notato alcun notevole incremento, mentre c'è stata la realizzazione di un servizio di assistenza domiciliare per i disabili così

come si è dato impulso a qualche progetto di informazione.

La realizzazione degli obiettivi della riforma non comporta alcun onere aggiuntivo di spesa allo stanziamento di bilancio già disposto per il perfezionamento degli uffici del Garante con l'articolo 20 della legge n. 212 del 2000.

Si confida, per le considerazioni esposte, che il Parlamento possa al più presto approvare la presente proposta di legge per dare un assetto definitivo all'Autorità Garante.

PROPOSTA DI LEGGE

—

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 amministrativa indipendente Garante del contribuente*). — 1. In ogni capoluogo di regione e nelle province autonome di Trento e di Bolzano è istituita l'Autorità Garante del contribuente, organo collegiale operante in piena autonomia e indipendenza, costituito da tre componenti scelti e nominati dal presidente della commissione tributaria regionale e, nelle suddette province autonome, dal presidente della commissione tributaria di secondo grado, tra persone appartenenti alle seguenti categorie:

a) magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai preferibilmente anche 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, in pensione, scelti nell'ambito di terne formate, per ciascun ufficio regionale, dai rispettivi organi o collegi professionali di appartenenza, ricercatori universitari, dottori di ricerca e cultori presso cattedre universitarie di materie giuridiche ed economiche.

2. L'incarico ha durata quadriennale ed è rinnovabile tenendo conto della capacità, cultura, produttività e attività già svolta. Le funzioni di presidente sono esercitate dal componente scelto nell'ambito delle categorie di cui alla lettera *a*) del comma 1. Gli altri due componenti sono scelti uno nell'ambito delle categorie di cui alla lettera *b*) e l'altro nell'ambito delle categorie di cui alla lettera *c*) del citato comma 1. In caso di temporanea assenza o impedimento il presidente è sostituito dal più anziano per età degli altri componenti. Contestualmente alla nomina dei componenti effettivi dell'Autorità Garante del contribuente, i presidenti delle competenti commissioni tributarie regionali o di secondo grado designano, con le modalità e con i criteri indicati 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 e hanno diritto a un gettone di presenza per ciascuna giornata di prestazione della loro attività. Con provvedimento del medesimo presidente dell'Autorità Garante viene stabilita la durata del periodo di sostituzione. Sono, comunque, valide ed efficaci le deliberazioni indifferibili dell'Autorità Garante adottate, in caso di assenza o di legittimo impedimento di alcuno dei componenti il collegio, dagli altri due componenti, con prevalenza del voto del presidente in caso di contrasto, o anche da uno solo di essi, con espressa riserva di ratifica da parte del collegio in seduta plenaria nella sua prima riunione successiva.

3. I componenti effettivi e supplenti dell'Autorità Garante del contribuente prestano giuramento dinanzi al presidente della commissione tributaria regionale che li ha nominati entro il termine, stabilito a pena di decadenza, di venti giorni dalla data di comunicazione della nomina, salvo giustificato motivo.

4. Il componente 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 del contribuente o del componente che lo sostituisce, dal presidente della commissione tributaria regionale di cui al comma 1, il quale contestualmente nomina un altro componente della categoria di quello decaduto, utilizzando le terne in precedenza acquisite. Allo stesso modo il presidente della competente commissione tributaria regionale procede in caso di dimissioni o di cessazione per qualsiasi causa dall'incarico di alcuno dei componenti nonché nel caso di decadenza dalla nomina per mancata prestazione del giuramento.

5. Il Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze fornisce il personale idoneo e le risorse materiali e tecniche necessarie per il funzionamento delle segreterie delle Autorità garanti del contribuente per le esigenze di lavoro di ciascun ufficio. Il Ministro dell'economia e delle finanze determina con decreto, ogni due anni, la misura del compenso mensile, dell'indennità di trasferta e dei rimborsi spettanti ai componenti delle Autorità garanti e del gettone di presenza dovuto ai supplenti nonché l'ammontare di un fondo spese annuale da assegnare a ciascun ufficio.

6. L'Autorità Garante del contribuente vigila sulla puntuale osservanza dei principi e delle disposizioni della presente legge da parte degli enti, organi e uffici indicati al comma 8, segnalando ai responsabili 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. La medesima Autorità Garante anche sulla base degli interpelli e delle segnalazioni inoltrati per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra i cittadini e gli enti impositori, rivolge richieste di chiarimenti o di copia di atti e documenti

agli uffici tributari competenti. L'Autorità Garante inoltre:

a) dà corso, con motivata delibera e previa istruttoria, alla procedura di annullamento in via di autotutela per illegittimità degli atti tributari, disponendo che l'ufficio provveda. In caso di dissenso motivato da parte dell'ufficio finanziario, e che deve essere comunicato comunque entro e non oltre trenta giorni dal ricevimento dell'invito, l'organo del Garante adotta le opportune statuizioni comunicandole all'ufficio predetto. Nei casi in cui è necessario un riesame dell'atto tributario per vizio di merito o per erronea e insufficiente motivazione dell'atto medesimo, l'organo del Garante invita l'ufficio tributario competente a modificare o a revocare totalmente o parzialmente l'atto viziato. L'ufficio, dopo avere emanato il conseguenziale provvedimento, ne dà comunicazione all'Autorità Garante;

b) rileva e segnala l'esistenza di irregolarità procedimentali di qualsiasi atto di natura tributaria notificato o comunicato al contribuente, disponendone l'annullamento, ivi compresi gli atti di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546. Per questi ultimi, se il contribuente richiede la tutela dell'Autorità Garante del contribuente ed è comunque pendente il termine per proporre ricorso alla commissione tributaria provinciale, tale termine è sospeso fino alla data di comunicazione della delibera dell'Autorità Garante che dovesse dichiarare l'inammissibilità o rigettare l'istanza del contribuente, ovvero del provvedimento di rigetto adottato dall'ufficio tributario sull'intervento dell'Autorità Garante. Tale termine comunque non può superare i novanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza o dalla segnalazione del contribuente;

c) rivolge direttive o suggerimenti ai dirigenti degli uffici tributari al fine della tutela dei diritti e degli interessi del contribuente o della effettiva organizzazione dei servizi;

d) ha il potere di accedere agli uffici degli enti o dei soggetti che esercitano

funzioni di natura tributaria per controllare la regolare 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 di cui agli articoli 5 e 12, nonché al rispetto dei termini stabiliti per il rimborso delle imposte, riferendo al riguardo al Dipartimento per le politiche fiscali e all'Agenzia delle entrate presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

f) individua e segnala agli organi e alle autorità competenti i casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore o i comportamenti degli uffici tributari possono determinare un pregiudizio per il contribuente o conseguenze inerenti ai 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 o i documenti richiesti, di trasmettere le comunicazioni prescritte, di ottemperare ai richiami, raccomandazioni e segnalazioni della medesima Autorità Garante e di esprimere adeguatamente le proprie motivazioni o l'eventuale dissenso motivato con riferimento specifico al contenuto della delibera di intervento;

g) invita gli organi e le autorità competenti a dare corso al procedimento disciplinare nei confronti di funzionari, o di impiegati di uffici tributari, i quali, malgrado 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 dell'Autorità Garante, riferendone, nel contempo, al Consiglio nazionale del Garante del contribuente;

h) convoca d'ufficio o a istanza del contribuente dinanzi a sé il contribuente e il rappresentante dell'ufficio tributario per acquisire, in contraddittorio tra le parti, più precisi elementi di conoscenza del rapporto controverso.

7. Gli uffici tributari sono obbligati a rispondere entro trenta giorni alle richieste, segnalazioni, raccomandazioni ed a qualsiasi altro intervento dell'Autorità Garante del contribuente, indicando i provvedimenti adottati o l'eventuale contraria soluzione proposta affinché l'Autorità Garante possa adottare le proprie statuizioni.

8. L'Autorità Garante del contribuente esercita le attribuzioni di cui al comma 6 e ogni altra funzione conferitale 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, 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 a un ufficio dell'Autorità Garante incompetente per territorio, questi la trasmette all'ufficio 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.

9. L'Autorità Garante del contribuente dà notizia al contribuente delle deliberazioni emesse e delle iniziative assunte su segnalazione dallo stesso inoltrata e, nei casi di particolare importanza 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.

10. In caso di allarme sociale relativo a uno dei fattori della produzione aziendale derivante da un atto amministrativo di riscossione dell'organo fiscale che è ritenuto illegittimo, l'Autorità Garante del contribuente può proporre una conferenza di servizi per risolvere immediatamente la controversia con atto di annullamento.

11. Entro il 31 gennaio di ogni anno l'Autorità Garante del contribuente pre-

sentando una relazione sull'attività svolta al Ministro dell'economia e delle finanze, al direttore del Dipartimento per le politiche fiscali del medesimo Ministero, ai direttori regionali delle Agenzie delle entrate, delle dogane e 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 rilevanti dell'attività degli enti suddetti e proponendo le relative soluzioni. Un estratto della relazione è trasmesso alle autorità rappresentative delle regioni e degli enti impositori locali limitatamente alle questioni relative a tributi di loro competenza nonché ai rilievi su anomalie, irregolarità o disfunzioni degli atti e dei comportamenti dei loro uffici, organi indiretti e ausiliari nell'esercizio dell'attività impositiva. Entro lo stesso termine di cui al primo periodo l'Autorità Garante del contribuente, con relazione annuale, fornisce al Governo o al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

12. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce annualmente al Parlamento in ordine al funzionamento degli uffici dell'Autorità Garante del contribuente, all'efficacia dell'azione da essi svolta e alla natura delle questioni segnalate nonché in ordine ai provvedimenti adottati a seguito delle segnalazioni delle Autorità garanti.

13. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è adottato il regolamento di attuazione del presente articolo ».

ART. 2.

(Istituzione del Consiglio nazionale del Garante del contribuente).

1. È istituito il Consiglio nazionale dell'Autorità amministrativa indipendente Garante del contribuente, di seguito denominato « Consiglio nazionale », al quale

sono conferiti poteri finalizzati all'attuazione dell'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, nonché all'effettivo coordinamento e collegamento degli uffici regionali dell'Autorità Garante del contribuente, nel rispetto dell'autonomia di ciascuno di essi, al fine di garantire l'adeguata informazione del contribuente, nonché la chiarezza e la trasparenza dell'attività degli uffici finanziari, degli enti locali e degli altri enti impositivi.

2. Al Consiglio nazionale sono altresì conferiti i poteri necessari per dare corso ad iniziative volte al prestigio della figura giuridica dell'Autorità Garante del contribuente, per potenziare l'organizzazione degli uffici regionali della stessa Autorità Garante, per adottare eventuali provvedimenti disciplinari di propria competenza nonché per l'osservanza dei principi dell'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Lo stesso Consiglio nazionale provvede inoltre alla costituzione di un ufficio studi e programmazione e alla pubblicazione di una rivista dell'Autorità Garante del contribuente.

3. Il Consiglio nazionale è composto dal presidente di ogni ufficio regionale dell'Autorità Garante del contribuente o da un suo delegato, che viene eletto dai componenti dei vari uffici dell'Autorità Garante.

4. Il presidente del Consiglio nazionale è nominato, di intesa, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati.

5. Alla data di costituzione del Consiglio nazionale si intendono soppressi ogni comitato e ogni organizzazione nazionale dell'Autorità Garante del contribuente.

6. L'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

