Ufficio Garante del Contribuente per la Sicilia

Il Presidente

A S.E. il Presidente
del Senato della Repubblica
On.le Prof. Marcello Pera
Palazzo Madama
00100 ROMA

RELAZIONE RELATIVA ALL'ANNO 2004 SULLO STATO DEI RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTI NEL CAMPO DELLA POLITICA FISCALE.

Premessa

Com'è ben noto a V. E., con la Legge n. 212 del 2000 si è istituita *l'Autorità Amministrativa indipendente Garante del Contribuente* al fine di esercitare dei **poteri** volti ad attuare i principi stabiliti dall'art. 13 della Legge stessa e derivanti dallo Statuto dei diritti del contribuente. Si tratta di un insieme di provvedimenti di varia natura da adottare e riguardanti l'imposizione tributaria, riferibili non solo agli Organi finanziari dello

Stato, ma, sebbene una parte della dottrina sia un po' dubbiosa, anche agli Enti locali previsti dal nostro ordinamento giuridico.

Secondo tale Legge istitutiva le Direzioni Regionali avrebbero dovuto fornire ai vari Uffici del Garante le risorse umane e materiali necessarie per il regolare svolgimento dell'attività degli Uffici del Garante. Purtroppo esse non hanno a ciò ottemperato se non parzialmente. Tra l'altro non è stato possibile ricevere quel budget previsto per i necessari compiti relativi all'esercizio della nostra attività. E anche per quanto riguarda le risorse umane, sono stati assegnati solo tre elementi, malgrado il notevole lavoro.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha evidenziato più volte che occorre fornire ad ogni Ufficio del Garante i mezzi necessari in modo che gli interessi ed i diritti del contribuente vengano garantiti e che occorre incrementare i poteri dell'Organo medesimo.

Secondo l'esperienza fin qui maturata si può senz'altro evidenziare la validità e l'importanza della nuova Authority, 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 di imposte

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 la qual cosa si rende necessaria ed urgente la riforma dell'attuale testo dell'art. 13 della Legge 212 del 2000 e, nel contempo, la istituzione di un *Organo di autogoverno* che abbia la caratteristica della ***collegialità*** e che sia rappresentativo di tutti i Garanti e che altresì miri al prestigio e al progresso dell'Authority, la quale, come *Organo di Garanzia*, è sorretta da assoluta imparzialità ed indipendenza, non essendo assolutamente opportuno che il

Garante venga ulteriormente gestito da un Comitato Esecutivo, denominato *Comitato di Organizzazione Nazionale* costituitosi, temporaneamente (e poi rinnovato) subito dopo l'entrata in vigore della Legge n. 212 per dar vita ai provvedimenti più urgenti, mentre esso Organo non ha potuto deliberare collegialmente più volte, com'era nell'intento della Legge.

L'indipendenza e l'autonomia dell'Authority nell'esercizio delle sue **funzioni di garanzia** concorrono alla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

Si tratta di un fenomeno che ha avuto già esperienza in parecchi paesi e una concreta sua applicazione.

Esso 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 e di neutralità che li porta a collocarsi tra le figure giuridiche che vivono nell'ambito dello Stato-comunità.

L'imparzialità e la neutralità sono connaturate alla loro funzione di accertamento e qualificazione di fatti, atti e comportamenti leciti, illeciti o illegittimi nel settore alla cui regolazione l'Autorità è stata preposta. Pertanto tali Organismi svolgono un'**attività giustiziale amministrativa** e i loro provvedimenti possono essere impugnati dinanzi l'Autorità giurisdizionale amministrativa. Difatti se si sottraessero a tale sindacato si incorrerebbe in un contrasto evidente con i principi di cui agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

Si è da taluno posto in dubbio che il Garante del Contribuente possa dar corso all'iniziativa di annullamento di atti illegittimi dell'Amministrazione finanziaria sol perché, a suo dire, 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 si può condividere sol che si consideri che il legislatore con la dizione "**attiva**" ha inteso disporre di "**dar corso alla procedura di annullamento dell'atto illegittimo sull'ovvio presupposto che prima di attivarsi, ogni Ufficio del Garante ragionevolmente debba richiedere all'Amministrazione finanziaria la documentazione dalla quale risulti il vizio di illegittimità,** ond'è che la valutazione è consequenziale alla *istruttoria*, per la qual cosa il **dissenso** eventuale degli Uffici è possibile, ma deve essere motivato e che le valutazioni al riguardo debbono essere effettuate in modo definitivo dall'Organo del Garante.

Si è su tali tematiche e per quanto attiene all'assetto definitivo dell'Istituto presentato alla Camera dei Deputati il Disegno di Legge n.5699 relativo alla modifica e alla integrazione dell'art. 13 della Legge n.212 del 2000 che si sottopone all'esame del Parlamento nella sua completa stesura che racchiude tutte le disposizioni necessarie perché l'Organo del Garante, ivi compreso *l'Organo di autogoverno*, possano svolgere in modo razionale e definitivo quei **poteri che S.E. il Ministro dell'Economia e delle Finanze richiedeva nella Sua relazione annuale sul Garante del Contribuente,** poteri che invece risultano compressi nell'altro disegno di legge n. 5313 presentato da altri Gruppi Parlamentari che ovviamente hanno non chiaramente evidenziato anzi in un certo senso, come già detto, compresso anziché valorizzare.

Si è operato così un *distinguo* tra vizi di *legittimità* e vizi di merito che nel disegno di legge n. 5699 sono stati evidenziati e che nel disegno di legge n. 5313 si erano erroneamente confusi. Sicché con il testo del disegno di legge n. 5699 si è chiarito *che "si dia corso con motivata delibera,*

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 dovrà comunicare comunque all'Ufficio del Garante entro e non oltre trenta giorni dal ricevimento dell'invito a provvedere, l'Organo del Garante adotterà le definitive motivate statuizioni comunicandole all'Ufficio tributario". Per quanto attiene al *riesame* dell'atto, esso riguarda il *vizio* di **merito amministrativo** o di erronea insufficiente motivazione dell'atto tributario e in tali casi, l'Organo del Garante inviterà l'Ufficio impositore a modificare o revocare totalmente o parzialmente l'atto viziato e l'Ufficio impositore, dopo avere emanato il consequenziale provvedimento, ne darà comunicazione all'Autorità del Garante.

Per quanto attiene all'aspetto economico nonché alle funzioni di supporto degli Uffici del Garante si è stabilito che le relative competenze passino al **Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero delle Finanze** così ovviando alle su indicate lacune dell'art. 13 nella sua dizione originaria.

Per gli altri aspetti relativi alle esigenze degli Uffici del Garante e alla loro attività si rimanda a quanto contenuto nel disegno di Legge 5699.

Passando ora al rapporto di fiducia tra contribuente e Fisco e, anzitutto, in modo particolare per quanto riguarda gli strumenti di lavoro si precisa che sono stati assegnati all'Ufficio della Sicilia n. 2 PC Video il cui uso è soltanto parziale così come avviene per il collegamento con il sistema informatico del Ministero riguardante l'Anagrafe tributaria che purtroppo ancora non è avvenuto. Inoltre il servizio Intranet consente il recepimento di leggi e circolari promananti dall'Amministrazione finanziaria ma non

sussiste un collegamento esterno per una completa consultazione delle leggi.

Per quanto riguarda le *banche dati* del Ministero e il collegamento in rete tra tutti gli Uffici del Garante a tutt'oggi non si è ancora provveduto.

Inoltre a tutt'oggi i locali assegnati, inseriti nel fabbricato della ex Intendenza di Finanza di Palermo, già occupati dalle Direzioni del Territorio del Demanio, sono costituiti da tre stanzette nelle quali sono collocati due armadi provenienti dagli uffici stessi e si è forniti di un'unica stampante, mentre l'Internet non permette particolari collegamenti esterni nell'ambito di una panoramica completa di leggi.

Va puntualizzato preliminarmente che vi è una evoluzione del processo di modernizzazione dei rapporti tra contribuente e Fisco. Una prima tappa di ciò si ha già nella Legge 27 luglio 2000 n. 212 con la quale il legislatore italiano ha inteso evidenziare tra i *leit motiv* una reale posizione di parità tra Pubblica Amministrazione e cittadino per l'attuazione del principio di trasparenza e di partecipazione già contenuti nella Legge 241 del 1990. Si è al riguardo accennato ad un *diritto amministrativo paritario* nel quale il potere e il cittadino vengono posti appunto sullo stesso piano. In questo processo di modernizzazione assume una particolare importanza l'obiettivo che la Legge n. 212 ha inteso voler raggiungere e cioè di specificare i comportamenti e gli accorgimenti che l'Ammini-strazione finanziaria deve adottare ai fini della chiarezza, della semplicità e della correttezza dell'azione amministrativa finalizzata a garantire la informazione, la conoscenza e la partecipazione di ogni cittadino. In questa ottica si è già dato corso da parte di alcune Agenzie delle Entrate a forme di sostanziale dialogo che avviene a mezzo delle informazioni (*call centers)* cui hanno dato corso alcune Agenzie delle Entrate. Ciò concorre ad una migliore informazione del cittadino e, in un

certo senso, a quella attuazione del principio di affidamento cui mirano i rapporti tra Amministrazione e amministrati, nonché, tra la buona fede, l'affidamento nonché la correttezza che va riconosciuta all'attività amministrativa se improntata ad effettive iniziative volte all'uopo.

L'art. 10 dello Statuto infatti introduce nell'ordinamento tributario il principio della buona fede e dell'affidamento del contribuente laddove si tende anche con la Legge 241 del '90 a creare quei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria improntati al principio della *collaborazione e della buona fede* intesa come canone di correttezza e di collaborazione tra Autorità e cittadini. Si tende così a tutelare i diritti fondamentali del cittadino affermati dall'art. 2, l^ parte, della nostra Costituzione.

Per concludere, si può senz'altro essere soddisfatti del lavoro fin qui compiuto da questo Ufficio in conformità alle finalità sopra delineate e dobbiamo rilevare che da tutti i contribuenti si è dimostrata nei confronti di questo Organo piena soddisfazione per avere nei confronti del Fisco creato il rapporto di fiducia voluto dalla Legge e attuato, in gran parte, pur rilevando che spesso il cittadino non è stato soddisfatto delle ragioni creditorie per quanto riguarda i tributi in quanto si è controdedotto dagli Uffici finanziari l'impossibilità, per ragioni di bilancio, di provvedere al riguardo, malgrado talvolta lunga attesa da parte degli aventi diritto.

Si prega infine V.Ecc.za di voler intervenire con la Sua autorevolezza presso la Commissione Finanze della Camera affinché il Disegno di Legge che ivi giace abbia, al più presto, piena attuazione per far sì che definitivamente si dia un assetto definitivo alla nostra Authority ad evitare discrasie nel sistema e l'eventuale malcontento sia di parecchi Garanti sia dei contribuenti.

Ci riferiamo al disegno di Legge n. 5699 il quale racchiude, in gran parte, tutto ciò che nel disegno di legge n. 5313 era stato esposto ma lo integra e lo completa, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, in modo da evitare errori che possano incidere sui poteri del Garante e sulle aspettative dei contribuenti.

Sicuri dell'intervento autorevole e sollecito di V.E. porgiamo i più devoti ossequi.

I COMPONENTI

Dr. Giuseppe Xibilia

Avv. Francesco Pillitteri

IL PRESIDENTE
Prof. Benedetto Pellingra
Presidente On. del Consiglio di Stato

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE n. 5699

Modifica dell'art. 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212 riguardante l'Authority Garante del Contribuente

Art. 1

1. L'articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212, modificato dall'articolo 94, commi 7 e 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è sostituito dal seguente «ART: 13 *Autorità amministrativa indipendente Garante del Contribuente*. 1. In ogni capoluogo di regione e delle 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 2° 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 collegiati, 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 ed 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 di 2° grado designano, con le modalità e con i criteri indicati al comma 1, un presidente e due componenti supplenti, i quali sostituiranno 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 delibere 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 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 alle 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 nel comma 8, segnalando ai responsabili dei medesimi le violazioni riscontrate, invitandoli a desistere dai comportamenti illegittimi e informa le Autorità di controllo per l'adozione degli opportuni provvedimenti anche di natura disciplinare. La medesima Autorità Garante anche sulla base degli interpelli e delle segnalazioni inoltrate 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 si dovrà comunicare comunque entro e non oltre trenta giorni dal ricevimento del detto invito, l'Organo del Garante adotterà le opportune statuizioni comunicandole all'Ufficio predetto. Nei casi in cui sarà necessario un **riesame** dell'atto tributario *per vizio di merito o per erronea e insufficiente motivazione dell'atto medesimo,* l'Organo del Garante inviterà l'Ufficio tributario competente a modificare o a revocare

totalmente o parzialmente l'atto viziato. L'Ufficio, dopo avere emanato il conseguenziale provvedimento, ne darà 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'art. 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 del 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 del Garante. Tale termine comunque non può superare i 90 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 dello Statuto dei diritti del Contribuente nonché al rispetto dei termini stabiliti per il rimborso

delle imposte, riferendo al riguardo al Dipartimento delle Politiche fiscali e alla Agenzia delle Entrate presso il Ministero della 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 possano 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 ometta o ritardi, 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 dar 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, persistano nei comportamenti indicati alla lettera f) o si rendano 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 ad istanza del Contribuente dinanzi a sé il contribuente e il rappresentante dell'ufficio tributario per