

Risulta evidente, però, come le funzioni di garanzia esercitate dall'Organo, prive di un qualsiasi potere di coercizione, rischiano di perdere plausibilità nei confronti dei contribuenti che ad esso si rivolgono e degli stessi Uffici destinatari dei suoi interventi.

Tutti i Garanti hanno da 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 da parte degli Uffici finanziari.

9.2 L'autonomia finanziaria e organizzativa

L'altro aspetto è quello dell'autonomia finanziaria e organizzativa dell'Organo, in relazione alla quale molti Garanti sottolineano che l'indipendenza si ricollega alla disponibilità di risorse finanziarie autonomamente gestibili e si consegue attribuendo all'Organo un fondo annuale per le spese di funzionamento con obblighi di rendiconto e documentazione⁹⁵.

Alcuni Garanti, in alternativa, propongono l'assegnazione a ciascuna Direzione regionale di un apposito fondo destinato in via esclusiva al Garante⁹⁶.

Per altri Garanti sarebbe auspicabile che nei capitoli di spesa di cui all'articolo 20 della legge n. 212/2000, finora utilizzati solo per i compensi dei componenti e le relative indennità di missione, venissero ricompresi anche i costi operativi degli Uffici del Garante, sostenuti ora dall'Agenzia delle Entrate, secondo quanto previsto dal 5 comma dell'articolo 13⁹⁷.

Autonomia, nella definizione che ne danno comunemente i Garanti, significa anche dislocazione e organizzazione dell'Ufficio che, per operare in modo autonomo comunicando la propria indipendenza, deve disporre di una propria sede e di risorse

⁹⁵ Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente della Valle d'Aosta, Rel. II sem. 2006, pag. 5.

⁹⁶ Garante del contribuente delle Marche, Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante delle Marche, Rel. I sem. 2006, pag. 3.

⁹⁷ Garante del contribuente della Liguria, Rel. II sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. II sem. 2006, pag. 8.

Il comma 5 dell'art. 13 dispone che "le funzioni di segreteria e tecniche sono assicurate al Garante del contribuente dagli uffici delle Direzioni regionali delle Entrate presso le quali lo stesso è istituito".

strumentali e di personale, distinte o quanto meno distinguibili da quelle dell’Agenzia delle Entrate.

A tale proposito il Garante del Piemonte evidenzia che *“la sua ubicazione presso un ufficio operativo periferico rafforza nella maggioranza dei contribuenti la persuasione di trovarsi di fronte ad una delle tante dipendenze dell’Agenzia”*⁹⁸.

Anche il Garante della Campania rappresenta la necessità di una separazione tra i propri Uffici e gli Uffici dell’Agenzia delle Entrate *“sia per rendere manifesta agli occhi del contribuente l’autonomia del Garante sia per tutelare la privacy del Garante stesso”*⁹⁹.

Per queste ragioni i Garanti ritengono assolutamente necessario il distacco degli Uffici del Garante dall’Agenzia delle Entrate e l’affidamento degli stessi (con il trasferimento delle relative competenze) al Dipartimento per le Politiche Fiscali, che già gestisce ed amministra tutte le spese occorrenti per il funzionamento delle Commissioni Tributarie¹⁰⁰.

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’attività.

9.3 Le risorse strumentali e il personale

Dalle relazioni semestrali 2006 sono emerse, ancora, inadeguatezze in ordine al rispetto della disposizione che stabilisce che le funzioni di segreteria e tecniche sono assicurate al Garante dagli Uffici della Direzione regionale delle Entrate presso le quali lo stesso è istituito¹⁰¹.

⁹⁸ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I sem. 2006, pagg. 1-2.

⁹⁹ Garante del contribuente della Campania, Rel. II sem. 2006, pag. 5.

¹⁰⁰ Per tutti, come già segnalato, il Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I sem. 2006, pagg. 1-2.

¹⁰¹ L’art. 15 della convenzione tra il Ministero dell’Economia e delle Finanze per il triennio 2005-2007 stabilisce tra l’altro che *“L’agenzia, in attuazione delle previsioni di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, assicura al Garante del contribuente per lo svolgimento delle sue funzioni le risorse necessarie, con particolare riferimento ai locali e al personale di segreteria”*.

Diversi Garanti evidenziano come il problema organizzativo e la mancanza di risorse, oltre ad ostacolare la possibilità di assorbire un'eventuale crescita esponenziale delle istanze, di fatto condizionano anche l'autonomia dell'Organo, non consentendo l'accesso agli Uffici per controllarne la funzionalità e la realizzazione, ad esempio, di uno sportello di front - office¹⁰².

In merito a ciò, il Garante della Lombardia sottolinea che le limitate risorse a disposizione del Garante e, prima ancora, la mancanza di regolamenti attuativi del principio di cui al comma 5 dell'art. 13 della legge n. 212/2000, hanno inciso sull'assetto organizzativo e autoregolamentare dell'Organo deputato ad assolvere ai compiti previsti dai commi 6, 7, 8, 9, 10 e 11 della citata legge. La mancanza di disponibilità di personale e attrezzature oltre ad aver indotto il Garante ad adottare regolamenti leggeri, non ha consentito, infatti, di esercitare alcune delle funzioni previste.

Il Garante osserva che la scelta normativa, calibrata su un ruolo riduttivo dello stesso e su spazi dimensionali, in termini di quantità e qualità estremamente limitati, sembra definire le funzioni di segreteria e tecniche come un'attività ausiliaria della stessa Direzione regionale piuttosto che una struttura di servizio del Garante nella sua riconosciuta autonomia anche organizzativa. Per migliorare la funzionalità dell'Organo, occorrerebbe riconoscergli, quindi, peculiarità organizzative (organico del personale, possibilità di spesa) simili a quelle delle Commissioni Tributarie¹⁰³.

Nonostante alcuni Garanti¹⁰⁴ evidenzino che le risorse del personale attribuite sono ancora insufficienti alle esigenze degli Uffici, la situazione relativa al personale di segreteria assegnato da parte delle Direzioni regionali è migliorata quasi ovunque, grazie anche alla dotazione di collaboratori più qualificati che hanno acquisito esperienza e professionalità e collaborano efficacemente con i componenti del

¹⁰² Garante del contribuente della Lombardia, Rel. II sem. 2006, pag. 4.

¹⁰³ Garante del contribuente della Lombardia, Rel. I sem. 2006, pag. 1.

¹⁰⁴ Garante del contribuente del Friuli Venezia Giulia, Rel. II sem. 2006, pag. 1; Garante del contribuente della Sardegna, Rel. II sem. 2006, pag.1.

Collegio¹⁰⁵. Per tale motivo diversi Garanti propongono che il trattamento giuridico ed economico del personale delle segreterie dei Garanti sia adeguato a quello dei dipendenti degli uffici dell'Agenzia delle Entrate¹⁰⁶.

Anche in merito alle risorse materiali disponibili si segnalano differenti realtà operative; alcuni Garanti¹⁰⁷, infatti, sottolineano un miglioramento delle risorse, per altri permangono, invece, situazioni di indubbia difficoltà, relative al reperimento degli strumenti necessari per l'espletamento delle funzioni di segreteria e di quelle tecniche (supporti telematici, linee telefoniche, attrezzatura informatica, locali adeguati e loro sicurezza)¹⁰⁸.

In particolare, per l'esercizio dei compiti loro riconosciuti i Garanti chiedono di avere:

- riviste specializzate (Sole 24 ore, Italia Oggi, Il Fisco), raccolte di codici e testi di diritto tributario¹⁰⁹.
- accesso all'Anagrafe tributaria che permetterebbe agli stessi Garanti di ottenere notizie e dati utili per le pratiche segnalate dai contribuenti, con conveniente risparmio di tempo anche per gli Uffici ai quali le informazioni sono richieste¹¹⁰.

¹⁰⁵ Garante del contribuente della Campania, Rel. II sem. 2006, pag. 1; Garante del contribuente dell'Umbria Rel. I sem. pag. 3; Garante del contribuente della Calabria, Rel. I sem. 2006, pag. 1; Garante del contribuente della Provincia Autonoma di Trento, Rel. I sem. 2006, pag. 1; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I sem. 2006, pag. 2.

¹⁰⁶ Garante del contribuente delle Marche, Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente dell'Emilia Romagna, Rel. I sem. 2006, pag. 1, Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. II sem. 2006, pag. 7; Garante del contribuente della Puglia, Rel. II sem. 2006, pag. 19; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II sem. 2006, pag. 4; Garante del contribuente del Friuli Venezia Giulia, rel. II sem. 2006, pag. 2.

¹⁰⁷ Garante del contribuente del Molise, Rel. II sem. 2006, pag. 3.

¹⁰⁸ Garante del contribuente della Sardegna, Rel. I sem. 2006 pagg. 1-2; Garante del contribuente del Lazio, Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente della Sicilia, Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente del Friuli Venezia Giulia, Rel. II sem. 2006, pag. 1; Garante del contribuente dell'Emilia Romagna, Rel. II sem. 2006, pag. 1.

¹⁰⁹ Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. I sem. 2006, pag. 4; Garante del contribuente della Campania, Rel. II sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente della Valle d'Aosta Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente della Provincia Autonoma di Trento, Rel. I sem. 2006, pag. 1, Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. II sem. 2006, pag. 8.

¹¹⁰ Garante del contribuente delle Marche, Rel. I sem. pag. 2; Garante del contribuente del Lazio, Rel. I sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente della Campania, Rel. I sem. 2006, pag. 3; Garante del contribuente della Valle d'Aosta Rel. II sem. 2006, pag. 6; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I Sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. II sem. 2006, pag. 8, Garante del contribuente della Valle d'Aosta, Rel. II sem. 2006, pag. 6.

- documento d'identificazione che certifichi grado e funzione di ogni Garante e consenta di avere accesso agli Uffici finanziari¹¹¹.

10. Il coordinamento dei Garanti

L'esigenza di un coordinamento è stata fortemente sentita, fin dall'attivazione dell'Istituto del Garante, anche se i singoli Garanti hanno rigettato l'ipotesi di forme di imposizione e di regolamentazione rigidamente uniformi. Nel maggio 2001 hanno costituito, nell'ambito della loro autonomia e in assenza di specifiche previsioni normative, un Comitato di coordinamento dei Garanti. Successivamente, con delibera del 16 marzo 2002, tale istituto è stato formalizzato nell'Organizzazione Nazionale dei Garanti del contribuente, con compiti di collegamento e coordinamento di tutte le iniziative dei singoli Garanti regionali. All'Organizzazione è stata anche riconosciuta la rappresentanza unitaria nei rapporti con il Parlamento e il Governo al fine di ottenere le correzioni dell'articolo 13 che si sono rese necessarie alla luce delle esperienze maturate nei primi anni di vita dello Statuto¹¹².

I Garanti hanno ritenuto opportuno svolgere la propria attività in modo non contraddittorio, per evitare che il contribuente risulti garantito e tutelato in modo diverso da una Regione all'altra e in considerazione dell'indispensabile attività di collegamento hanno avanzato proposte di riconoscimento ufficiale dell'Organizzazione.

A tale proposito, il Garante della Liguria ritiene che la natura privatistica e la mancanza di riconoscimento giuridico indebolisca il ruolo dell'Organizzazione e che, quindi, sia necessaria una struttura di rappresentanza democratica dei Garanti legislativamente prevista, con la determinazione dei criteri della sua elezione¹¹³.

¹¹¹ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I Sem. 2006, pag. 2; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II Sem. 2006, pag. 12; Garante del contribuente della Valle d' Aosta, Rel. II sem. 2006, pag. 6;

¹¹² Garante del Lazio, Rel. I sem. 2006, pag. 5. Il 5 giugno 2006 il Presidente del Garante della Puglia, Prof. Domenico Ciavarella, è stato eletto Presidente dell'Organizzazione.

¹¹³ Garante della Liguria, Rel. II sem. 2006, pag. 2.

Anche il Garante della Sicilia ritiene importante l'istituzione di un Organo di garanzia dell'autonomia dei Garanti per la migliore attuazione delle disposizioni previste dalla legge n. 212/2000 *“attraverso un visione più globale delle problematiche relative ai diritti dei contribuenti in tutto il territorio nazionale”*¹¹⁴.

¹¹⁴ Garante del contribuente della Sicilia, Rel. I sem. 2006, pag. 3.

PARTE III

LE PROPOSTE DI REVISIONE NORMATIVA AVANZATE DAI GARANTI

11. Le proposte di modifica dell'Istituto

La riflessione sulle prospettive del Garante del contribuente tiene conto sia della necessità di assicurare all'Istituto l'indipendenza necessaria allo svolgimento delle funzioni che dell'idoneità dei poteri – riconosciuti dalla norma ed esercitati nella prassi – a rispondere alla missione di garanzia riconosciuta al Garante.

Sia nelle relazioni semestrali 2006 che in quelle precedenti è stata, infatti, segnalata la necessità di riforma e integrazione delle disposizioni dell'articolo 13 dello Statuto dei diritti del contribuente al fine di dare soluzione legislativa a questioni di interpretazione e applicazione di alcune norme e di conferire maggiore funzionalità ed efficacia all'azione del Garante. Tali considerazioni hanno condotto i Garanti a elaborare le seguenti proposte, sostanzialmente convergenti con quelle degli scorsi anni, 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.

Le questioni oggetto di revisione dell'art. 13, che nella passata legislatura sono state materia di alcune proposte elaborate in sede parlamentare¹¹⁵, recepiscono istanze e necessità più volte segnalate dagli stessi Garanti e relative all'autonomia, indipendenza ed organizzazione dell'Organo.

¹¹⁵Atto 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".

Atto Camera 5699: Proposta di legge presentata il 7 marzo 2005, "Modifica dell'articolo 13 della Legge 27 luglio 2000, n. 212, concernente l'Autorità del Garante del contribuente".

Tra le più significative si segnalano:

- svincolare gli Uffici del Garante da qualsiasi forma di collegamento funzionale ed economico con l’Agenzia delle Entrate, così da eliminare in radice l’anomalia degli attuali rapporti tra Organo di controllo e Uffici finanziari controllati¹¹⁶;
- concentrare presso il Dipartimento per le Politiche Fiscali, 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)¹¹⁷;
- prevedere la nomina dei membri supplenti nei casi di prolungata e giustificata assenza dei Garanti effettivi, riconoscendo, comunque, 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 durata¹¹⁸;
- stabilire l’obbligo per gli Uffici tributari di fornire al Garante motivate risposte entro il termine di trenta giorni in relazione alle questioni oggetto di segnalazione da parte del Garante 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 obblighi¹¹⁹;
- implementare e definire i poteri dei Garanti con riferimento all’attivazione delle procedure di autotutela esercitabile nei confronti di tutti gli atti dell’Amministrazione, compresi ad esempio quelli in materia catastale ed eliminare, quindi, nel comma 6 dell’art. 13 l’espressione “*nei confronti di atti amministrativi e di accertamento o di riscossione notificati al contribuente*”¹²⁰;
- estendere la competenza “per materia” del Garante anche ai tributi locali e riconoscere la legittimità dei suoi interventi nei confronti di tutti gli Enti, Organi e

¹¹⁶ Garante del contribuente della Valle d’Aosta, Rel. II sem. 2006, pag. 5; Garante del contribuente della Sardegna, Rel. II sem. 2006, pag. 5.

¹¹⁷ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I sem. 2006, pag. 10; Garante del contribuente della Sicilia, Rel. Annuale 2006, pag. 2; Garante del contribuente delle Marche, Rel. II sem. 2006, pag. 2.

¹¹⁸ Garante del contribuente della Valle d’Aosta, Rel. II sem. 2006, pag. 6.

¹¹⁹ Tale termine è espressamente ribadito dall’art. 15 della convenzione tra il Ministero dell’Economia e Finanze e l’Agenzia delle Entrate per il triennio 2006-2008).

¹²⁰ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. I sem. 2006, pag. 11.

Uffici impositori, compresi gli Enti locali e le Regioni. Inoltre, precisare i rapporti tra Garanti e i Difensori civici al fine di evitare confusione e sovrapposizioni di tutele¹²¹;

- prevedere la sospensione del termine per ricorrere alla Commissione Tributaria Provinciale, qualora il contribuente si sia rivolto al Garante¹²²;
- riconoscere veste ufficiale all'Organizzazione che i Garanti si sono spontaneamente dati in modo da consentire il coordinamento dell'attività tra i vari Uffici locali¹²³.

12. Le proposte in materia tributaria

Anche in materia tributaria i Garanti del contribuente hanno avanzato nel corso del 2006 alcune proposte di revisione normativa.

Tra queste si ricordano:

- definire la questione della compensazione tra credito e debito d'imposta. Quasi tutti i Garanti ritengono, infatti, che debba essere attivata una procedura per la compensazione dei crediti riconosciuti con i debiti fiscali successivamente emergenti, al fine di evitare lunghe attese e il pagamento dei relativi interessi. Il Garante del Piemonte propone in alternativa di *“emettere titoli di Stato negoziabili nei confronti dei creditori dei rimborsi o consegnare ai contribuenti creditori dei certificati relativi al loro credito utilizzabili fino ad estinzione per compiere i loro versamenti al fisco”*¹²⁴;
- riordinare la legislazione in materia di canone televisivo. Sempre il Garante del Piemonte evidenzia, infatti, che oltre il 90% delle pratiche riguardanti l'autotutela pervenute all'Ufficio riguardano avvisi di pagamento e minaccia di

¹²¹ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II sem. 2006, pag. 17.

¹²² Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II sem. 2006, pag.17; Garante del contribuente della Provincia Autonoma di Bolzano Rel. I sem. 2006, pag 4; Garante del contribuente della Sardegna, Rel. I sem. 2006, pag 5.

¹²³ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II sem.2006, pag. 18.

¹²⁴ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II sem. 2006, pag. 9.

fermo amministrativo rivolte a contribuenti che avevano già effettuato negli anni scorsi una formale disdetta dell'abbonamento TV¹²⁵;

- semplificare le procedure del sistema tributario in funzione partecipativa e collaborativa per migliorare il rapporto fisco-contribuenti; è infatti avvertita la necessità di maggiore chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie al fine di consentire al contribuente di agire in merito al *corpus* normativo tributario pur in assenza delle competenze tecniche proprie degli esperti del settore¹²⁶;
- emanare il codice di comportamento per il personale addetto alle verifiche fiscali, secondo quanto previsto dall'articolo 15 dello Statuto dei diritti del contribuente¹²⁷;
- integrare l'articolo 7, comma 2 dello Statuto del contribuente prevedendo che gli atti dell'Amministrazione e dei Concessionari contengano anche le informazioni sugli ulteriori rimedi offerti dalla legge per evitare il ricorso al contenzioso giurisdizionale, come la facoltà di rivolgersi al Garante del contribuente un'istanza per l'attivazione della procura di autotutela. La comunicazione completa dell'indirizzo del Garante competente dovrebbe altresì precisare che l'eventuale avvio del procedimento da parte dello stesso Garante non sospende né interrompe il termine per la presentazione del ricorso alla Commissione Tributaria¹²⁸.

¹²⁵ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II sem. 2006, pagg. 6-7.

¹²⁶ Garante del contribuente della Toscana, Rel. II sem. 2006, pag. 4.

¹²⁷ Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. II sem. 2006, pag. 11; Garante del contribuente della Toscana Rel. II sem. 2006, pag. 7.

¹²⁸ Garante del contribuente delle Marche, Rel. II sem. 2006, pag. 16.