

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. LII-bis
n. 23

RELAZIONE

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

(Anno 2003)

*(Articolo 13, comma 13-bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212, così come modificato
dall'articolo 94, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289)*

**Presentata dal Garante del contribuente
per la regione Sicilia**

—————
Comunicata alla Presidenza il 23 aprile 2004
—————



*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 2003 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 istituito l'Organo del Garante del Contribuente al fine di esercitare dei poteri volti ad attuare i principi stabiliti dall'art. 13 della legge medesima e derivanti dallo Statuto dei diritti del Contribuente. Si tratta di un insieme di provvedimenti di varia materia adottati e riguardanti l'imposizione tributaria, riferibile non solo agli Organi Finanziari dello Stato, ma anche agli Enti Locali e agli altri Enti tassativamente previsti dal nostro Ordinamento Giuridico.

Secondo la legge istitutiva predetta, in conformità ai principi stabiliti dallo Statuto dei Diritti del Contribuente, le Direzioni Regionali avrebbero dovuto fornire ai vari Uffici del Garante le risorse umane e materiali al fine del regolare svolgimento delle attività dei Garanti. Purtroppo le Direzioni Regionali non hanno a ciò ottemperato adducendo come motivo che il budget previsto dal bilancio per la loro attività sarebbe insufficiente e comunque non soddisfacente delle esigenze di ogni Ufficio del Garante. Ne è derivato che gli Uffici del Garante hanno dovuto da soli approntare talune spese strettamente necessarie per lo svolgimento del loro lavoro e va rilevato che per quanto riguarda le risorse umane sono stati assegnati pochi elementi (due o tre per ogni Ufficio Regionale del Garante).

S. E. il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha recentemente evidenziato che occorre fornire ad ogni Ufficio del Garante i mezzi necessari nonché intensificare i poteri ad esso conferiti dalla legge istitutiva perché possano venire soddisfatti gli interessi e i diritti del Contribuente in modo da garantire il rapporto di fiducia sopra enunciato.

Anzitutto occorre precisare quale sia, secondo il diritto positivo, la natura giuridica del **Garante del Contribuente**, che è stata configurata sotto vari aspetti e con motivazioni variegata che talvolta sconfinano dalla realtà.

Si è ritenuto da alcuni che l'Organo del Garante debba considerarsi un Organo di **Giurisdizione propulsiva**; per altri avrebbe una funzione di "**Arbitro**", per altri ancora sarebbe da ravvicinarlo al **Giudice di Pace**; senza sottacere che si dubita da taluni sulla qualificazione giuridica del Garante.

Orbene, a nostro avviso, l'Organo del Garante deve inquadrarsi tra le Autorità amministrative indipendenti.

Il principio di trasparenza e di legalità degli atti dell'Amministrazione finanziaria e degli altri Enti sopra enunciati, comporta che tutti gli atti privi di tale requisito o comunque illegittimi debbono essere annullati.

All'uopo ogni cittadino può rivolgersi agli Uffici del Garante del Contribuente affinché venga tutelata la sfera dei suoi diritti atteso che lo svolgimento dell'attività amministrativa deve essere regolare e conforme agli interessi sociali e ai precetti costituzionali, così come inteso dal nostro diritto positivo anche, com'è noto, in materia di diritto di accesso di cui alla legge 241 del 1990. In realtà si tratta di un controllo democratico sull'operato dei soggetti pubblici perché venga garantita l'imparzialità dell'azione amministrativa. D'altra parte la legge n. 212 del 2000 istitutiva dello Statuto dei Diritti del Contribuente dà contezza di per sé della natura e dell'entità dell'azione dell'Organo del Garante. E' ben noto che con il nuovo riordino dei modelli di amministrazione, il legislatore ha creato alcune Authority in quanto ha voluto modernizzare l'apparato amministrativo verso modelli pluralistici conformemente alla Carta

Costituzionale e in funzione di nuove formule organizzative con caratteri e funzioni particolari.

Anzitutto la prima caratteristica di tali Organi di Garanzia consiste nella loro indipendenza e nel loro carattere di terzietà e imparzialità onde fornire al cittadino mezzi di tutela. Va individuata altresì la neutralità degli Organi predetti caratterizzati dal perseguimento del principio della obiettiva applicazione della legge. Sul piano quindi giuridico, le **Autorità amministrative indipendenti** sono equidistanti tra la parte pubblica e quella privata.

L'aspetto fondamentale di tali Organi consiste essenzialmente nell'attribuire nei loro confronti una autorità che va inclusa tra i soggetti pubblici amministrativi e ciò sia sotto il profilo della loro funzione sia sotto il profilo della loro caratterizzazione di indipendenza, elemento questo che impone la individuazione in essi di competenze di natura strettamente amministrativa e quindi di una funzione di accertamento e qualificazione di fatti, atti e comportamenti al fine di fare un raffronto tra il provvedimento emanato dall'Amministrazione e la disciplina giuridica sostanziale dei settori del diritto alla cui regolazione e garanzia l'autorità indipendente è preposta. Non si tratta quindi affatto di una giurisdizione propulsiva perché l'attività che si svolge da tali Organi non è giurisdizionale, ma è attività **giustiziale amministrativa**. Essi pertanto rientrano propriamente nella categoria classica delle "**autorità indipendenti che svolgono attività amministrativa**".

Trattandosi di **attività giustiziale amministrativa**, anche i provvedimenti da loro emanati non vengono sottratti ai rimedi cosiddetti giustiziali cioè a una forma di giustizia interna all'Amministrazione, tant'è che le loro decisioni hanno una portata indubbiamente non sottratta a controlli da parte degli Organi di giurisdizione. Si è detto anche da taluno che gli atti delle autorità indipendenti amministrative non potrebbero essere sindacati giurisdizionalmente, mentre la Corte di Cassazione con una puntuale sentenza n. 7341 del 2002 ha invece sostenuto il sindacato giurisdizionale sui

provvedimenti da esse emanati in quanto deputati all'imparziale perseguimento dell'interesse pubblico. Del resto, **l'art. 4 della legge 205 del 2000 di riforma del processo amministrativo** prevede un processo amministrativo accelerato in taluni settori quali **"i provvedimenti adottati dalle autorità amministrative indipendenti"** (art. 23 bis lett. d).

E' opportuno quindi sottoporre all'attenzione e all'autorevolezza di V.E. la necessità che, come è avvenuto in alcuni ordinamenti giuridici creatisi in forza del principio di ammodernamento delle strutture amministrative (vedasi Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, etc.), l'Organo del Garante del Contribuente, includendosi tra le **Authorities**, tesi ormai condivisa *uti universi*, abbia un Organo di Autogoverno, l'unico che possa rappresentare all'esterno la valenza e l'importanza che la legge ha inteso attribuirgli.

All'uopo è doveroso rendere nota a V.E. una Proposta di Legge redatta insieme alla Relazione dal sottoscritto Presidente affinché, avvalendosi dei Suoi poteri, V. E. possa appoggiarla onde poter essere presentata e approvata dagli Organi Parlamentari in tempi brevi, e ciò anche per dare un assetto definitivo e legale al nuovo Istituto.

Ciò premesso, sottoponiamo all'attenzione di V.E., la relazione di cui in oggetto. Passando alla disamina della tematica relativa alla **Relazione ex art. 94 della Legge finanziaria del 2003**, occorre anzitutto soffermarci sull'azione dell'Amministrazione finanziaria volta ad instaurare **un rapporto di fiducia tra Fisco e Contribuente nel campo delle politiche fiscali**.

Un primo problema è quello desumibile del disposto dell'art. 5 della L. 27 Luglio n. 212 sul **diritto all'informazione** da parte del Contribuente.

La disposizione è chiara al riguardo: "L'Amministrazione finanziaria deve assumere idonee iniziative volte a consentire la completa e agevole conoscenza delle disposizioni legislative e amministrative vigenti, anche curando la predisposizione di testi coordinati e mettendo gli stessi a disposizione dei Contribuenti presso ogni ufficio impositore. 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 telefonico (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. 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 mai funzionato nei rapporti tra Agenzia delle Entrate e 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 ex art. 5 L. 212/2000.

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 (Mod. 730 e Mod. 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 ad un servizio di informazione e assistenza ai Contribuenti.

Per quanto concerne l'**accoglienza** agli Uffici si è notata una sufficiente utenza 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 realizzandosi un **front-office** tra la gente.

A fronte di tali iniziative dell'Amministrazione nei confronti del Contribuente va rilevato che è mancata quasi del tutto per circa tre anni l'osservanza da parte della Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate per la Sicilia di quanto stabilito dallo Statuto dei Diritti del Contribuente e poi dalla Convenzione per l'esercizio 2003 stipulata il 24 aprile 2003 tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze (art. 59, comma 2, 3, 4 del D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300) e l'Agenzia delle Entrate che all'art. 14 dispone testualmente: **"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 ed al personale di segreteria.**

L'Agenzia si impegna a dare risposta alle segnalazioni del Garante entro trenta giorni, inviando contestualmente copia della documentazione anche al Capo del Dipartimento".

Niente di tutto ciò è avvenuto. A tutt'oggi è stato provveduto ad assegnare tre elementi di segreteria, mentre non si è erogato alcun fondo-spesa previsto invece dallo Statuto dei diritti del Contribuente.

E poiché il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha, come sopra evidenziato, posto in evidenza la urgenza di incrementare i **poteri** del Garante del Contribuente, si rende necessario ed urgente far provvedere al riguardo, mentre è altrettanto urgente l'approvazione da parte del Parlamento del Disegno di Legge, predisposto dal sottoscritto Presidente, istitutivo dell'Organo di Autogoverno del Garante del Contribuente e che si allega alla presente Relazione.

La vasta e puntuale attività del Garante del Contribuente nelle varie materie fiscali (accertamenti, cartelle esattoriali, I.C.I., rimborsi purtroppo ritardati e non corrisposti dall'Amministrazione, imposte varie, TARSU, pareri, istanze, quesiti, informazioni, accessi etc.) richiede l'impegno imprescindibile del Governo per l'attuazione dell'autonomia e indipendenza di questa Authority per potenziare viepiù quel rapporto di fiducia che si è instaurato tra il Fisco e

il Contribuente e che, tramite l'attività puntuale e incisiva di quest'Organo, ha avuto il riconoscimento da parte dei Contribuenti che hanno più volte manifestato la loro soddisfazione a fronte dei provvedimenti adottati nei loro confronti.

Ma occorre, nel frattempo, fornire degli strumenti necessari a questa Authority creando (cosa che tuttora manca) la **banca-dati, l'internet e l'intranet**, promessa non mantenuta a tutt'oggi (**tranne che per la Regione Piemonte, Lombardia, Marche e Puglia**).

E poiché il Garante del Contribuente opera per il rispetto delle regole di funzionamento degli Uffici tributari, per l'attuazione del principio di **imparzialità** del Fisco nonché di **legalità** dell'azione tributaria, anche attraverso la consulenza sulle materie di cui viene investito con **gli atti di interpello o su impulso di Ufficio**, si rende urgente la fornitura a tutti gli Uffici del Garante dei **mezzi telematici** e delle risorse materiali e personali congrue per il perseguimento dei fini istituzionali del Garante. Riteniamo fondatamente che si debba dare piena attuazione al disposto dell'art. 13 della L. 212/2000 atteso che, a tutt'oggi, non si è dato corso a concrete iniziative da parte delle Direzioni Regionali delle Entrate volte alla realizzazione di tali scopi, essendo mancata la formazione di locali idonei e di strumenti telematici utili ed indispensabili per la diffusione dell'Istituto, non essendosi creati i mezzi moderni di **comunicazione** tra il Garante del Contribuente e il Fisco.

Opportuna e lodevole è stata, pertanto, la disposizione dell'art. 94 della Legge Finanziaria del 2003 con la quale si è stabilito di fornire al **Parlamento**, al Governo e alle altre Autorità gli elementi utili per incrementare il rapporto di fiducia tra Contribuenti e Fisco **nel quadro delle politiche fiscali**.

Finora con la decisiva, solerte attività di questo Ufficio si è dato vita ad un normale rapporto di fiducia tra Fisco e Contribuente e ciò attesa la efficacia dei provvedimenti adottati riconosciuta **uti universi** dall'Amministrazione finanziaria e dai Contribuenti.

Ci riferiamo anche alla continua opera di incitamento agli Organi

dell'Amministrazione per provvedere ai rimborsi non corrisposti per tanto tempo e finalmente si è ottenuto qualche risultato, così come in tema di pareri, di verifiche fiscali, di opera di propulsione verso gli Enti locali per adeguare il loro Statuto a quello dei diritti del Contribuente con esito pressoché positivo, tranne qualche dissenso, e con i pareri, con le audizioni e con la corrispondenza intensa tra l'Ufficio del Garante, l'Amministrazione e il Contribuente.

I provvedimenti anche in sede di **annullamento in via di autotutela** infatti, avendo il crisma della discrezionalità amministrativa debbono intendersi ovviamente esecutivi per legge. Essi infatti vengono emanati dal Garante e conseguentemente eseguiti dall'Amministrazione, come chiarito, dopo un esame approfondito delle prove richieste e fornite dall'Amministrazione finanziaria o acclarate **ex officio** e previa obiettiva valutazione, sicché **non è ammissibile da parte degli Uffici il rifiuto di provvedere materialmente, risultando evidente la loro illegittimità.**

Circa la **conflittualità** tra Garante e Amministrazione non si è rilevato alcun elemento che possa configurarla.

Va osservato che anche in pendenza di giudizio davanti le Commissioni Tributarie e nei casi in cui queste non abbiano deciso nel merito sui ricorsi proposti, riguardando la procedura di annullamento sia la materia di diritti soggettivi che di interessi legittimi, esclusi gli atti istruttori o prodromici ex art. 19 D. Lgs. n. 546/1992, si può procedere all'annullamento in via di autotutela.

Così è pure nei poteri del Garante sorvegliare sulle operazioni della Guardia di Finanza attinenti alle verifiche fiscali e sull'adempimento degli obblighi dei finanziari in ogni attività ispettiva e relativi alle norme riguardanti gli accessi, nonché ogni atto del procedimento ispettivo ai sensi dell'art. 13 dello Statuto dei diritti del Contribuente.

Va infine chiarito che in tema di annullamento in autotutela dei provvedimenti dell'Amministrazione il rifiuto dell'Amministrazione finanziaria di provvedere non opera perché, in caso contrario, si configurerebbe la responsabilità

disciplinare a carico del Funzionario nascente da un comportamento che ovviamente abbia prodotto effetti negativi per il Contribuente e abbia leso il buon andamento dell'Amministrazione.

Pertanto si chiede:

Piaccia all'Ecc.mo Sig. Presidente del Senato della Repubblica On. Prof. Marcello Pera, intervenire con la Sua autorevolezza affinché, data la rilevanza giuridica e la validità dell'attività del Garante del Contribuente, si dia il giusto riconoscimento giuridico all'Istituto del Garante, conferendo a tale Authority gli auspicati **poteri**, ai fini dello svolgimento della sua notevole funzione nei confronti del Contribuente e dell'Amministrazione finanziaria e ciò mediante la presentazione e l'approvazione della Proposta di legge, redatta insieme alla Relazione dal sottoscritto Presidente di questo Organo e che si allega alla presente relazione.

Con ogni osservanza, si porgono deferenti ossequi.

Palermo, li **23 APR. 2004**

I Componenti

Dott. Giuseppe Xibilia

Avv. Francesco Pillitteri

Il Presidente

Prof. Avv. Benedetto Pellingra

Presidente Onorario Consiglio di Stato

Estensore

