

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 1193

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore BENVENUTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 NOVEMBRE 2006

Modifiche all’articolo 13 dello statuto del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, in materia di rafforzamento dei compiti dell’Autorità garante del contribuente

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge riproduce – con pochi e limitati aggiustamenti tecnici e con l’ovvia attualizzazione della norma transitoria di cui all’articolo 2 – la mia proposta di legge atto Camera n. 5313 della XIV legislatura, che fu adottata come testo-base dalla Commissione finanze della Camera dei deputati nella seduta del 30 novembre 2004. I lavori in tale sede sono poi rimasti interrotti alla vigilia dell’ultima sessione di bilancio della passata legislatura.

Dall’esperienza acquisita dal garante del contribuente, di seguito denominato «garante», in oltre un quinquennio di esercizio delle relative funzioni, emerge sempre più pressante l’esigenza di una riforma dell’articolo 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212, che valga, da un lato, ad adeguare il testo della norma alla mutata organizzazione dell’amministrazione finanziaria e alla istituzione delle agenzie fiscali nonché alle innovazioni introdotte con l’articolo 94, commi 7 e 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e, dall’altro, a integrare e migliorare la disciplina legislativa del garante, colmando almeno in parte le lacune presenti nel testo attualmente vigente, nonché a risolvere alcuni dei dubbi interpretativi originati dalla genericità e dall’ineguaglianza del vigente quadro normativo.

Il presente disegno di legge, che reca la modifica del citato articolo 13, persegue, in sintesi, i seguenti obiettivi:

a) attribuire alla figura del garante una più precisa collocazione nel quadro delle autorità di garanzia indipendenti;

b) 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 controllati;

c) concentrare di conseguenza nel Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell’economia e delle finanze, sottraendole alle direzioni regionali dell’Agenzia delle entrate, tutte le funzioni di supporto agli uffici del garante (personale di segreteria, risorse materiali e mezzi tecnici, erogazione dei compensi ai garanti, assegnazione di un fondo spese autonomamente gestibile da ciascun ufficio);

d) esplicitare che la scelta dei garanti, da parte dei presidenti delle commissioni tributarie competenti, deve necessariamente cadere su persone «dotate di comprovata cultura ed esperienza in materia giuridica e tributaria», requisito non sempre meccanicamente assicurato dall’appartenenza alle categorie professionali nell’ambito delle quali devono essere operate le scelte;

e) nominare, per ciascun ufficio, i garanti supplenti, che sostituiscano i membri effettivi nei casi di prolungata e giustificata assenza di questi ultimi; riconoscere, comunque, la validità ed efficacia (con salvezza di successiva ratifica del collegio plenario) delle deliberazioni indifferibili adottate da due o anche da uno solo dei componenti l’ufficio, nei casi di assenza o legittimo impedimento di breve durata degli altri componenti. Tali disposizioni consentono di evitare la paralisi dell’attività dell’ufficio a causa della temporanea impossibilità di formare il collegio nella composizione prevista dalla legge.

Si segnalano, in particolare, le più rilevanti fra le ulteriori innovazioni introdotte dall’articolo 1 del presente disegno di legge.

Il comma 5 introduce l’istituto della decadenza e della cessazione dall’incarico (previsioni del tutto mancanti nel vigente articolo

13) e stabilisce un meccanismo di immediata sostituzione del componente decaduto, così assicurando la continuità dell'azione del garante.

Con il comma 6, viene, come detto, attribuita al Dipartimento per le politiche fiscali l'intera competenza a provvedere a quanto necessario per il funzionamento degli uffici del garante e in particolare all'assegnazione a ciascun ufficio, nell'ambito dello stanziamento di bilancio disposto con l'articolo 20 della citata legge n. 212 del 2000, di un fondo per le spese ordinarie, da determinare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di sopperire sollecitamente ai bisogni urgenti e di modesta entità dell'ufficio, senza dovere ricorrere ad organi amministrativi «esterni», e si prevede che il predetto decreto venga emanato ogni due anni per l'esigenza di adeguare i compensi al costo della vita o a sopravvenute vicende economiche.

Con i commi 7, 8, 9 e 10, vengono meglio precisate e integrate, conservando nella sostanza l'impianto originario della legge, le attribuzioni e le modalità di esercizio dell'azione del garante, nel rispetto sia della sfera decisionale dell'ente gestore del tributo, ai cui uffici restano pur sempre affidate la scelta e la responsabilità dei provvedimenti da adottare a seguito degli interventi del garante, sia della competenza giurisdizionale delle commissioni tributarie. Al fine di conferire incisività ed efficacia all'azione del garante, si prevede l'obbligo per gli uffici tributari di fornire al medesimo motivate risposte entro il termine di trenta giorni (ora espressamente ribadito dall'articolo 15 della convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate per il triennio 2004-2006), e si conferma il potere del garante di chiedere alle autorità competenti l'avvio del procedimento disciplinare - nei soli casi di persistente e grave inerzia o ritardo nell'assolvimento dell'obbligo suddetto e dopo formale diffida ad adempiere - nei confronti dei funzionari e

degli impiegati degli uffici stessi, ai quali sia imputabile l'inadempimento.

Le disposizioni del comma 11 sono essenziali per eliminare ogni possibile dubbio sull'ambito della competenza «per materia» del garante e sulla legittimità dei suoi interventi nei confronti di tutti gli enti, organi e uffici impositori, compresi gli enti locali e le regioni. In mancanza, il contribuente rimarrebbe privato di un'efficace tutela tecnica nei confronti degli enti impositori «minori», i quali assorbono ormai una parte rilevante della fiscalità generale, e si determinerebbero posizioni discriminatorie illogiche, ingiustificate e incostituzionali nella sfera delle garanzie del contribuente. Per la stessa ragione, e anche per evitare confusione e sovrapposizione di tutele, si stabilisce che i difensori civici trasmettano al garante le istanze ad essi rivolte dai cittadini in materia di atti e rapporti tributari di qualsiasi specie.

Non meno importante è la disposizione del comma 13 che, in analogia a quanto stabilito dall'articolo 6 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, in tema di accertamento con adesione, prevede la sospensione del termine per ricorrere alla commissione tributaria provinciale per un periodo massimo di novanta giorni (ma con limiti preordinati ad evitare possibili abusi) ove la tutela richiesta al garante abbia ad oggetto atti impugnabili ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546. La norma, al pari di quella dettata dal citato articolo 6 del decreto legislativo n. 218 del 1997, ha funzione deflattiva del contenzioso giurisdizionale, consentendo all'ufficio impositore di riesaminare i propri atti in un più congruo termine, sulla scorta degli argomenti e delle raccomandazioni del garante, e di eliminare eventuali errori o vizi di legittimità, senza costringere il contribuente ad affrontare un lungo e costoso giudizio tributario, con sicuro miglioramento del rapporto di fiducia e di collaborazione tra fisco e contribuenti.

Con il comma 14 si stabilisce che la relazione del garante al Ministro dell'economia e

delle finanze e alle altre autorità indicate nella norma venga presentata con cadenza annuale (e non più semestrale), in coerenza sia con l'analogia previsione secondo la quale lo stesso Ministro riferisce annualmente alle Commissioni parlamentari in ordine al funzionamento degli uffici del garante, sia con l'obbligo, imposto al garante con il vigente articolo 13, comma 13-bis della legge n. 212 del 2000, introdotto dall'articolo 94, comma 8, della citata legge n. 289 del 2002, di presentare al Parlamento e al Governo una relazione annuale sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

L'articolo 2 mira ad unificare la data di scadenza dell'incarico di tutti i garanti attualmente in servizio, i quali, essendo stati nominati per questa seconda tornata quadriennale in date diverse nell'arco dell'anno 2005, scadrebbero a legislazione vigente in un corrispondente arco dell'anno 2009. Si prevede di conseguenza che tutti gli attuali garanti

cessino dall'incarico il 31 dicembre 2009, il che comporterà l'ulteriore vantaggio della contestualità della presentazione delle varie relazioni, al Governo ed al Parlamento, alle quali essi sono tenuti.

In conclusione, si evidenzia che:

a) il presente disegno di legge tende a porre rimedio, in tempi che auspichiamo brevi, ai difetti più evidenti della normativa vigente e a risolvere alcune delle problematiche insorte nel concreto espletamento delle funzioni attribuite ai garanti, pur senza esaurire totalmente le riforme che sarebbero necessarie per dare all'istituto del garante una disciplina legislativa più aggiornata, organica e completa;

b) l'attuazione del provvedimento non comporta alcun onere aggiuntivo di spesa rispetto allo stanziamento di bilancio disposto per il funzionamento degli uffici del garante con l'articolo 20 della citata legge n. 212 del 2000.

DISEGNO 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 garante del contribuente)*. - 1. In ciascun capoluogo di regione e delle province autonome di Trento e di Bolzano è istituita l'autorità garante del contribuente, di seguito denominata «autorità garante», organo collegiale operante in piena autonomia e indipendenza, costituito da tre componenti, denominati «garanti», scelti e nominati dal presidente della commissione tributaria regionale ovvero, nelle province autonome, dal presidente della commissione tributaria di secondo grado tra persone dotate di comprovata cultura ed esperienza in materia giuridica e tributaria, appartenenti alle seguenti categorie:

a) magistrati, professori universitari di materie giuridiche ed economiche, notai, preferibilmente 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.

2. L'incarico dei membri dell'autorità garante ha durata quadriennale ed è rinnovabile tenendo presenti professionalità, produttività e attività assunte. Le funzioni del presidente sono assunte dal componente scelto nell'ambito delle categorie di cui alla lettera *a*) del comma 1. I restanti due componenti sono scelti, rispettivamente, nell'ambito delle categorie di cui alle lettere *b*) e *c*) del medesimo comma 1.

3. Contestualmente alla nomina dei componenti effettivi dell'autorità garante, i presidenti delle competenti commissioni tributarie nominano, con le modalità e i criteri di cui 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, il quale, con proprio provvedimento, indica anche la durata del periodo di sostituzione; hanno diritto a compenso, costituito da un gettone di presenza per ciascuna giornata di prestazione della loro attività. Sono comunque valide ed efficaci le delibere indifferibili dell'autorità garante adottate, in caso di assenza o di legittimo impedimento di alcuno dei componenti, dagli altri due componenti, con prevalenza del voto del presidente, o anche da uno solo di essi, con espressa riserva di ratifica da parte del collegio plenario nella sua prima riunione successiva.

4. I garanti effettivi e supplenti prestano giuramento dinanzi al presidente della commissione tributaria che li ha nominati entro il termine, stabilito a pena di decadenza, di venti giorni dalla data di comunicazione della nomina, salvo giustificato motivo.

5. Il garante 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 o del componente che lo sostituisce, dal presidente della commissione tributaria

di cui al comma 1, il quale, contestualmente, nomina un altro componente della medesima categoria di quello decaduto, utilizzando le terno in precedenza fissate. Il presidente della competente commissione tributaria procede analogamente in caso di dimissioni o di cessazione per qualsiasi causa dall'incarico di alcuno dei garanti, nonché nel caso di decadenza dalla nomina per mancata prestazione del giuramento.

6. Il Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze fornisce il personale idoneo e le risorse materiali e tecniche necessari per il funzionamento delle segreterie delle autorità garanti, in rapporto alle esigenze di lavoro di ciascun ufficio e della popolazione della regione o della provincia autonoma in cui le stesse operano. Il Ministro dell'economia e delle finanze determina con proprio decreto, ogni due anni, la misura del compenso mensile, dell'indennità di trasferta e dei rimborsi spettanti ai garanti e del gettone di presenza dovuto ai supplenti, nonché l'ammontare di un fondo spese annuale da assegnare a ciascun ufficio.

7. L'autorità garante vigila sulla puntuale osservanza dei principi e delle disposizioni della presente legge da parte degli enti, organi e uffici di cui al comma 11, segnala 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.

8. L'autorità garante, anche sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli ovvero qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra i cittadini e gli enti impositori, rivolge richieste di chiarimento o di copia di atti e documenti agli uffici tributari competenti.

9. L'autorità garante inoltre:

a) attiva, con motivate delibere le procedure di autotutela in base alla disciplina normativa e regolamentare di tale istituto, disponendo che l'ufficio finanziario proceda al riesame dell'atto o del rapporto oggetto della segnalazione e adotti in merito al medesimo gli opportuni provvedimenti, dandone comunicazione all'autorità garante stessa e al contribuente;

b) rileva e segnala l'esistenza di errori, vizi di legittimità e irregolarità procedurali in qualsiasi atto di natura tributaria notificato o comunicato al contribuente, ancorché non impugnabile ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546;

c) rivolge raccomandazioni ai dirigenti degli uffici tributari ai fini della tutela dei diritti e degli interessi dei contribuenti e della migliore organizzazione dei servizi;

d) può accedere agli uffici degli enti e dei soggetti che esercitano funzioni di natura tributaria, al fine di controllare la 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 previsti dagli articoli 5 e 12, nonché al rispetto dei termini stabiliti per il rimborso di imposte;

f) individua e segnala agli organi e alla autorità competenti i casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore o i comportamenti degli uffici tributari determinano un pregiudizio per i contribuenti o conseguenze negative nei loro 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, gli atti o i documenti richiesti, di trasmettere le comunicazioni prescritte, di ottemperare ai richiami, alle raccomandazioni ed alle segnalazioni delle medesime Autorità o di motivare adeguatamente il

proprio eventuale dissenso con specifico riferimento al contenuto della delibera di intervento;

g) ha il potere di chiedere agli organi e alle autorità competenti l'avvio del procedimento disciplinare nei confronti di funzionari o di impiegati di uffici tributari, i quali, benché 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 della stessa autorità garante;

h) prospetta al Ministro dell'economia e delle finanze i casi in cui possono essere esercitati i poteri di rimessione in termini, di cui all'articolo 9;

i) ha la facoltà di convocare dinanzi a sé il contribuente e il rappresentante dell'ufficio tributario per acquisire, nel contraddittorio tra le parti, più precisi elementi di conoscenza in ordine al rapporto controverso.

10. Gli uffici tributari sono obbligati a rispondere entro trenta giorni alle segnalazioni, alle raccomandazioni e a qualsiasi altra richiesta dell'autorità garante, indicando i provvedimenti adottati. Se l'ufficio ritiene di non poter accogliere la soluzione proposta dall'autorità garante, il provvedimento deve indicare specificamente le ragioni del rifiuto.

11. L'autorità garante esercita le attribuzioni di cui ai commi 7, 8 e 9 e ogni altra funzione conferitagli 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 o della provincia autonoma di competenza, 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 ad un'autorità garante incompetente per territorio, questa la trasmette all'autorità garante compe-

tente, 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.

12. L'autorità garante dà notizia al contribuente delle delibere emesse e delle iniziative assunte in ordine alla segnalazione da questi inoltrata e, nei casi di particolare rilevanza 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.

13. Se il contribuente richiede la tutela dell'autorità garante riguardo ad atti impugnabili ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, ed è pendente il termine per proporre ricorso alla commissione tributaria provinciale, il termine stesso resta sospeso fino alla data di comunicazione della delibera dell'autorità garante che dichiara inammissibile o rigetta l'istanza ovvero del provvedimento negativo adottato dall'ufficio tributario sull'intervento dell'autorità garante e, comunque, per non più di novanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza o della segnalazione del contribuente.

14. Entro il 31 gennaio di ogni anno, l'autorità garante presenta una relazione sull'attività svolta al Ministro dell'economia e delle finanze, ai direttori regionali della Agenzia delle entrate, della Agenzia delle dogane, della Agenzia 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 critici più rilevanti nell'attività degli enti suddetti e proponendo le relative soluzioni. Un estratto della relazione viene altresì trasmesso alle autorità rappresentative della regione, delle province auto-

nome di Trento e di Bolzano e degli enti impositori locali, limitatamente alle questioni relative a tributi di loro competenza nonché ai rilievi di anomalie, irregolarità o disfunzioni negli atti e nei comportamenti dei loro uffici, organi indiretti e ausiliari nell'esercizio dell'attività impositiva. Entro lo stesso termine l'autorità garante fornisce al Governo e al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale.

15. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce annualmente alle Commissioni parlamentari competenti in ordine al funzionamento delle autorità garanti, all'efficacia dell'azione da esse svolta e alla natura delle questioni segnalate nonché ai provvedimenti adottati in seguito delle segnalazioni delle stesse autorità.

16. Con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono emanate le disposizioni di attuazione del presente articolo. In sede di prima attuazione del medesimo articolo, il predetto regolamento è adottato entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

Art. 2.

(Disposizioni transitorie)

1. I componenti dei garanti del contribuente in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge restano in carica fino al 31 dicembre 2009.

2. Entro il termine massimo del 31 ottobre 2009, i presidenti delle commissioni tributarie competenti, valutata la sussistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 13, commi 1 e 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, provvedono al rinnovo dell'incarico a favore dei componenti dei garanti del contribuente in servizio che hanno previamente dichiarato

la loro disponibilità o, in mancanza, procedono alla nomina dei nuovi garanti effettivi e supplenti.

3. Tutti i componenti delle autorità garanti del contribuente, confermati o di nuova nomina, entrano contestualmente in funzione il 1° gennaio 2010.