

PARTE III

LE PROPOSTE DI REVISIONE NORMATIVA DEI GARANTI

11. Le proposte di revisione normativa

Sulla base delle osservazioni rilevate dall'esperienza maturata in questi anni, i Garanti ritengono indispensabile la riforma e integrazione delle disposizioni dell' art. 13 dello Statuto dei diritti del contribuente, al fine di dare soluzione legislativa a questioni di interpretazione e applicazione della norma e di conferire maggiore funzionalità ed efficacia all'azione del Garante.¹⁰³

In particolare, le soluzioni proposte nel corso degli anni convergono sulla necessità di una modifica normativa, che assicuri all'istituto l'indipendenza necessaria allo svolgimento delle funzioni attraverso la rescissione di ogni legame economico e funzionale del Garante con l'Agenzia delle Entrate e che rafforzi i poteri previsti dalla norma a rispondere alla missione di garanzia riconosciutagli dallo Statuto.

Gli elementi che condizionano l'effettiva applicazione dei principi previsti dallo Statuto sono costantemente due: la carenza di poteri riconosciuti al Garante per intervenire in caso di violazione dei suoi precetti e la mancata previsione di reali forme di autonomia organizzativa e finanziaria per disporre di risorse assegnate in via esclusiva, che assicurino al Garante indipendenza e incisività alla tutela non giurisdizionale dallo stesso perseguita. L'assenza di tali condizioni costituisce la causa delle difficoltà che il Garante incontra nell'assolvere ai propri compiti istituzionali e nel dare garanzie concrete ai contribuenti, nonché determina il limitato interesse da parte di questi ultimi a rivolgersi al Garante.

Per alcuni Garanti è necessaria una riforma della normativa che attribuisca all'istituto del Garante, al pari delle altre *Authority* esistenti nel Paese, una maggiore incidenza della sua azione attraverso la previsione di poteri di carattere decisionale e sanzionatorio, giustificati dalla competenza e professionalità dell'Organo e da una rafforzata posizione d'imparzialità e indipendenza che ne assicuri l'assoluta terzietà in relazione agli interessi in conflitto.

¹⁰³ Garante del contribuente della Campania, Rel. annuale. 2010, pag. 6 e 7, Garante del contribuente dell'Abruzzo, Rel. II sem. 2010, pag. 6; Garante del contribuente di Trento, Rel. II sem. 2010, pag. 5; Garante del contribuente della Valle d'Aosta, Rel. II sem. 2010, pag. 7.

Tra le più significative proposte di revisione normativa presentate nel periodo di riferimento, sostanzialmente coincidenti con quelle degli scorsi anni e con quelle formulate in sede parlamentare (come evidenziato dal Garante della Calabria¹⁰⁴), si segnalano:

- concentrare presso il Dipartimento delle Finanze, 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) svincolando 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 ed Uffici finanziari controllati, oltre ad evitare il disagio per i contribuenti, i quali, nel rivolgersi al Garante, vorrebbero essere certi della sua autonomia ed indipendenza rispetto agli stessi Uffici finanziari;¹⁰⁵
- prevedere l'obbligo per gli Uffici tributari di fornire al Garante motivate risposte entro il termine congruo di 30 giorni,¹⁰⁶ con conseguente procedimento disciplinare nei confronti dei funzionari e dei dirigenti degli Uffici stessi ai quali sia imputabile inerzia o inadempimento nell'assolvimento di tali obblighi ovvero quando il Garante segnali scorrettezze di comportamento;¹⁰⁷
- ampliare i poteri dei Garanti in materia di procedure di autotutela comprendendo anche tutti gli atti posti in essere dall'Amministrazione, con il conseguente obbligo per la stessa di fornire risposte tempestive e motivate alle richieste dei Garanti;¹⁰⁸
- attribuire al Garante la facoltà di sospendere l'esecuzione dell'atto impositivo in caso d'istanza di autotutela presentata dal contribuente, come conferita all'Ufficio finanziario (sospensione amministrativa ex art. 39 del D.P.R. 602/1973) ed alla

¹⁰⁴ Garante del contribuente della Calabria, Rel. II sem. 2010, pag. 7.

Atto 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".

Atto Camera 2339: Proposta di legge presentata il 25 marzo 2009, "Modifica dell'articolo 13 della Legge 27 luglio 2000, n. 212, concernente l'Autorità del Garante del contribuente e istituzione del Consiglio nazionale del Garante del Contribuente".

¹⁰⁵ Garante del contribuente della Sardegna, Rel. II sem. 2010, pag. 2; Garante del contribuente delle Marche, Rel. II sem. 2010, pag. 4.

¹⁰⁶ Tale termine è stato espressamente ribadito dall'art. 15 della convenzione tra il Ministero dell'Economia e Finanze e l'Agenzia delle Entrate per il triennio 2009-2011.

¹⁰⁷ Garante del contribuente di Trento, Rel. II sem. 2010, pag. 5; Garante del contribuente della Toscana, Rel. annuale 2010, pag. 18; Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. annuale 2010, pag. 15; Garante del contribuente della Calabria, Rel. annuale 2010, pagg. 6 e 7.

¹⁰⁸ Garante del contribuente della Valle D'Aosta, Rel. annuale 2010, pag. 7; Garante del contribuente dell'Abruzzo, Rel. II sem. 2010, pagg. 5 e 6; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II sem. 2010, pag. 16.

Commissione tributaria provinciale ex art. 47 del D.Lgs. 546/1992; ed ancora prevedere tra gli atti impugnabili davanti al giudice tributario il provvedimento espresso di diniego e il silenzio-rifiuto dell'Amministrazione finanziaria sull'istanza di annullamento o di revoca in via di autotutela di atti impositivi, ritenuti illegittimi o infondati, presentata dal contribuente ovvero attivati dal Garante;¹⁰⁹

- eliminare ogni residuo dubbio, nell'ambito della competenza "*per materia*" del Garante circa i suoi rapporti con i Difensori civici e circa la legittimità dei suoi interventi nei confronti di tutti gli Uffici impositori degli Enti locali e delle Regioni;¹¹⁰
- estendere la competenza del Garante alla materia dei tributi locali. Tale esigenza si rende necessaria per la rilevanza che hanno assunto alcuni di essi (ICI - Imposta Comunale Immobili, TARSU - Tassa Rifiuti Solidi Urbani) e per il comportamento negativo di alcuni Enti locali, che il più delle volte non rispondono alle segnalazioni dell'Ufficio del Garante;¹¹¹
- sospendere per un adeguato periodo il termine previsto di 60 giorni per il ricorso alle Commissioni tributarie nell'ipotesi di segnalazione inoltrata al Garante; ciò anche al fine di una funzione antiprocessualistica;¹¹²
- creare un Organo centrale ufficiale ed istituzionalizzato al quale siano demandati compiti di direzione e di coordinamento dell'attività degli Uffici periferici anche allo scopo di assicurare uniformità di indirizzo negli interventi nei vari settori, uniformità che presenterebbe il vantaggio di conferire maggiore autorevolezza degli interventi a difesa del cittadino. Tale Organo dovrebbe essere anche investito del compito di promuovere e organizzare per i Componenti dei vari Uffici, gli incontri di studio allo scopo di assicurare loro il necessario adeguamento di preparazione professionale.¹¹³

¹⁰⁹ Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. II sem. 2010, pag. 5. Garante del contribuente della Campania, Rel. II sem. 2010, pag. 7 e Rel. annuale 2010, pag. 7; Garante del contribuente della Valle d'Aosta, Rel. II sem. 2010, pag. 7; Garante del contribuente della Sardegna, Rel. II sem. 2010, pag. 3; Garante del contribuente del Friuli Venezia Giulia, Rel. II sem. 2010, pag. 4.

¹¹⁰ Garante del contribuente della Valle d'Aosta, Rel. II sem. 2010, pag. 5; Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. Annuale 2010, pag. 4.

¹¹¹ Garante del contribuente della Puglia, Rel. II sem. 2010, pag. 46; Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. II sem. 2010, pag. 6.

¹¹² Garante del contribuente della Provincia di Trento, Rel. annuale 2010, pag. 7; Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. annuale 2010, pag. 15; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. Annuale 2010, pag. 16; Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. I sem. 2010, pag. 8; Garante del contribuente del Lazio, Rel. I sem. 2010, pag. 4.

¹¹³ Garante del contribuente di Trento, Rel. annuale 2010, pag. 6; Garante del contribuente dell'Umbria, Rel. I sem. 2010, pag. 7; Garante del contribuente del Piemonte, Rel. annuale 2010, pag. 16.

12. Le proposte in materia tributaria

Anche in materia tributaria i Garanti del contribuente hanno avanzato, nel corso del 2010, alcune proposte di revisione normativa. Tra queste si segnalano:

- aggiornare la normativa in materia di canone televisivo, poiché la materia è regolata da una legge del 1938, ormai superata, nonostante le parziali rettifiche introdotte nel 1975;¹¹⁴
- emanare opportuni decreti ministeriali, così come previsto dall'art. 8 dello Statuto, relativi alla piena attuazione dell'istituto della compensazione, di cui al comma 1 dell'art. 18 della legge 212/2000;¹¹⁵
- introdurre nell'ordinamento tributario l'istituto della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie di competenza delle Commissioni tributarie, in base ai principi stabiliti dall'art. 60 della legge 69/2009. Questa funzione avrebbe ad oggetto "controversie su diritti disponibili" senza comportare la rinuncia, da parte dell'Ufficio finanziario, a crediti fiscali certi e definitivi, né la concessione a singoli contribuenti di esenzioni o agevolazioni non previste. All'esercizio dell'attività mediatrice potrebbero essere chiamati proprio i Garanti dei contribuenti in forma monocratica, non richiedendo in questa maniera ulteriori oneri per l'Erario. Le modalità di esercizio della nuova funzione, i limiti di compatibilità con le attribuzioni proprie dei Garanti e il potenziamento delle già esistenti strutture amministrative di supporto sarebbero regolamentati con apposite disposizioni. La mediazione produrrebbe vantaggi in termini di contenimento del costo del contenzioso, di recupero di risorse economiche e lavorative da destinare al potenziamento dell'azione accertatrice e di rasserenamento del clima dei rapporti tra fisco e contribuenti. La conciliazione tramite mediazione non sarebbe incompatibile con il diverso istituto della conciliazione giudiziale disciplinata dall'art. 48 del D.Lgs. 546/92, che ha luogo in corso di causa;¹¹⁶ chiarire in maniera definitiva la non assoggettabilità della Tariffa Igiene Ambientale a IVA. Una recente sentenza della Corte Costituzionale (n. 238 del 24 luglio 2009) ha infatti stabilito che la TIA non è un corrispettivo, poiché le caratteristiche strutturali e funzionali "*rendono*

¹¹⁴ Garante del contribuente del Piemonte, Rel. II sem. 2010, pag. 10.

¹¹⁵ Garante del contribuente della Puglia, Rel. I sem. 2010, pag. 11.

¹¹⁶ Garante del contribuente delle Marche, Rel. I sem. 2010, pagg. 30 e 31; Garante del contribuente della Sicilia, Rel. I sem. 2010, pag. 2; Garante del contribuente della Valle D'Aosta, Rel. I sem. 2010, pag. 5; Garante del contribuente della Sardegna, Rel. II sem. 2010, pag. 5; Garante del contribuente della Puglia, Rel. II sem. 2010, pag. 21.

evidente che tale prelievo presenta tutte le caratteristiche di un tributo". Ciononostante, la TIA continua a costituire imponibile sottoposto a IVA con notevole aggravio di ricorsi in Commissione tributaria;¹¹⁷

- abrogare alcune norme che permettono la modifica delle aliquote ICI "in corso d'anno" in palese contrasto con l' art. 3 della legge 212/2000 che vieta l'emanazione di disposizioni tributarie con effetto retroattivo;¹¹⁸
- introdurre un complesso normativo più specifico in materia di elusione. Per contrastare tale fenomeno, l' art. 37 bis del D.P.R. 600/73 offre agli Uffici finanziari uno strumento che si dimostra flessibile. La necessità è di dotare l'Ufficio accertatore di principi concreti che diano nello stesso tempo maggiore sicurezza operativa e più tranquillità e certezza alle imprese, in particolare nell'ambito IVA, dove non sono contemplate norme analoghe a quelle del settore II.DD.;¹¹⁹
- raccomandare l'opportunità di non procedere ad accertamento tardivo quando il credito d'imposta è estinto per il decorso del tempo. Ciò al fine di evitare inutili contestazioni e di favorire un miglior rapporto fra fisco e contribuente;¹²⁰
- modificare l'attuale normativa in tema di contenzioso tributario. In particolare, si auspica l'introduzione di una norma che preveda la possibilità della sospensione cautelare delle sentenze di primo e secondo grado, con la revisione dell' art. 49 e ss. del D.Lgs. n. 546/92 a seguito della sentenza n. 217/2010 della Corte Costituzionale. Nel contempo sarebbe necessario, come deterrente delle liti temerarie, rendere più efficaci nel processo tributario gli istituti della soccombenza e della compensazione delle spese di giudizio secondo quanto previsto dall'art. 91 e ss. C.P.C., così modificato con la legge 69/2009. Opportune modifiche dovrebbero essere apportate, infine, in materia di rimessioni in termini recependo la disciplina introdotta dall'art. 153, comma 2, C.P.C.;¹²¹
- riformulare l'istituto dell'interpello prevedendo un procedimento amministrativo che ne regoli il funzionamento con relativo rafforzamento del contraddittorio anticipato con il contribuente;¹²²

¹¹⁷ Garante del contribuente della Sicilia, Rel. I pag. 10 e II sem. 2010, pag. 4.

¹¹⁸ Garante del contribuente della Sicilia, Rel. I sem. 2010, pag. 10.

¹¹⁹ Garante del contribuente della Puglia, Rel. II sem. 2010, pag. 36.

¹²⁰ Garante del contribuente della Sardegna, Rel. II sem. 2010, pag. 6.

¹²¹ Garante del contribuente della Puglia, Rel. II sem. 2010, pag. 20.

¹²² Garante del contribuente della Puglia, Rel. II sem. 2009, pag. 37.

- obbligare l'Agente della riscossione a notificare intimazione di pagamento prima di procedere agli atti esecutivi, in presenza di dubbi sull'effettiva ricezione dell'atto di accertamento. Conseguente soppressione della disposizione di cui all' art. 57 del DPR 602/73 al fine di consentire al contribuente una difesa piena e incondizionata a fronte di irregolarità nella procedura di notifica degli atti impositivi.¹²³

¹²³ Garante del contribuente della Puglia, Rel. II sem. 2010, pag. 39. Garante del contribuente della Campania, Rel. II sem. 2010, pag. 7.