



Il Garante del Contribuente per la Sicilia

RELAZIONE SUI RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTI IN SICILIA DURANTE L'ANNO 2015.

(Art.13, comma 13 bis, della Legge 27/7/2000 n.212, modificato dall'art.94, comma 8, della Legge 289/2002).

LA SITUAZIONE ECONOMICO-SOCIALE SICILIANA E CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE SUI RAPPORTI FISCO- CONTRIBUENTI

Purtroppo si deve segnalare, ancora una volta, l'esistenza di una situazione economica e sociale poco adatta per la realizzazione della tanto auspicata "tax compliance" nella nostra Regione.

Gli effetti della crisi economica che ancora affligge il tessuto sociale ed economico, nonché il perdurare di un sistema fiscale troppo oneroso e, principalmente, troppo complesso, continuano a frenare significativamente l'adesione spontanea dei cittadini verso l'obbligazione tributaria.

Il rapporto annuale CENSIS 2015, per la verità, sembra dare segnali di lieve ripresa a livello nazionale, ma gli italiani continuano a restare impauriti per le note vicende che hanno colpito principalmente il settore finanziario, continuando a restare in una situazione di "attendismo", per cui non si investe e non si consuma.

Tra questi contribuenti, evidentemente, ci sono tutti quelli del "Sud Italia", compresi quelli siciliani, che stentano più degli altri ad uscire dal tunnel della crisi.

Se si vuole, più dettagliatamente, descrivere lo stato dei rapporti tra fisco e contribuenti in questa regione, è necessario ricordare la situazione economica dell'Isola, situazione la quale, oltre che essere la naturale conseguenza della crisi economica che da circa sette anni coinvolge il nostro Paese, dipende da una situazione strutturale ed

endemica del nostro territorio che determina la chiusura di moltissime attività commerciali, comprese alcune importantissime e rinomate, che erano entrate a pieno titolo nella tradizione siciliana.

Una situazione molto grave, quella ora cennata, che continua a comprimere la capacità di consumo dei contribuenti siciliani, facendo emergere situazioni di vera povertà e, contemporaneamente, penalizzando tutto il settore economico dell'Isola.

Continua pure ad essere significativo il peso dell'immigrazione, che è causa della diminuzione del turismo in alcune zone che rappresentano la "porta di accesso" degli immigrati provenienti dal nord Africa.

Ma a prescindere dai sopra cennati effetti congiunturali della Sicilia, l'elevata pressione fiscale e la confusione normativa pesano moltissimo (evidentemente in negativo) sull'auspicato miglioramento del rapporto tra gli Uffici fiscali ed i cittadini.

Un rapporto, pertanto, che continua ad essere conflittuale, e non solo per i lavoratori autonomi di piccole dimensioni ed i lavoratori dipendenti e pensionati, ma anche per quelli titolari di grosse aziende i quali, anch'essi colpiti dalla crisi, vedono diminuire sensibilmente il loro volume d'affari con grosse ripercussioni sul lavoro dei dipendenti.

Spesso, peraltro, il peggioramento del rapporto fisco-contribuenti coinvolge anche i cittadini assolutamente ligi al proprio dovere fiscale, i quali si vedono comunque penalizzati dall'eccessivo carico tributario e dagli obblighi formali che, anche dopo l'emanazione dei decreti delegati sulla "semplificazione", compreso quello sulle sanzioni tributarie amministrative, a prescindere dal costo, comportano sempre il rischio di subire le sanzioni per le possibili violazioni che, seppure in buona fede, possono essere facilmente commesse.

Continua ad essere pesante ed estremamente confuso anche il prelievo tributario sugli immobili, un prelievo che colpisce non solo un bene importantissimo per tutti i cittadini, la casa, ma anche un settore, quello immobiliare, che da sempre costituisce un enorme volano per lo sviluppo dell'economia e l'incremento di posti di lavoro.

La confusione riguarda principalmente il settore dei tributi locali, che ha raggiunto negli ultimi anni limiti estremi, creando tra i contribuenti, anche i più esperti, difficoltà enormi per la determinazione del tributo e l'individuazione dei termini di pagamento stante le diverse aliquote

approvate dai comuni e le diverse scadenze, variabili a seconda della data di approvazione da parte di ciascun Consiglio Comunale.

Non si dimentichi che alla fine del 2014 era stato annunciato un prelievo unico (la IUC) che, invece, di "unico" non aveva nulla, corrispondendo a tre distinti prelievi, ognuno con aliquote, sistemi applicativi e scadenze completamente diversi.

Per la verità era stato pure annunciato, per il 2015, l'introduzione della "Local Tax", un'imposta locale veramente "unica". Ma purtroppo la sua introduzione è stata esclusa per l'anno 2015 e rinviata all'anno 2016.

Ma nonostante questa ulteriore "promessa", la situazione è rimasta uguale. La legge di stabilità del 2016, infatti, nonostante qualche piccolo ritocco all'IMU ed alla TASI, ha lasciato immutati i numerosi e fondamentali problemi della tassazione locale, con tre tributi, ciascuno con regole, aliquote e termini assolutamente diversi.

Evidentemente è rimasto vano l'intervento di questo Garante del contribuente il quale ha cercato di intervenire, per quanto possibile, sulla questione "tributi locali", interessando l'Associazione Nazionale dei Garanti dei Contribuenti allo scopo di sensibilizzare gli Organi legislativi nazionali, nonché chiedendo al Presidente dell'ANCI Sicilia di intervenire presso i Sindaci dei comuni di questa Regione affinché si adoperassero per rendere il meno difficile possibile ai cittadini la conoscenza delle regole alle quali, in ogni comune, soggiacciono i tributi in parola.

In queste condizioni, e con l'altissima percentuale del carico tributario complessivo che grava attualmente su ogni cittadino, è facile rendersi conto che sperare nella "compliance" diventa veramente difficile.

Eppure, si continua a dire che è la spinta verso l'adesione spontanea la strada per ridurre l'evasione.

Absolutamente vero. Ma perché l'adesione spontanea funzioni occorre che il cittadino si renda conto che lo Statuto dei Diritti del Contribuente non è solo una mera ostentazione di democrazia, che le affermazioni sulla necessità dell'esistenza di un rapporto sereno e non vessatorio con i contribuenti fatte diverse volte dai Vertici dell'Amministrazione Finanziaria non sono vane promesse, che l'emanazione di disposizioni riguardanti l'alleggerimento della "riscossione" non sono fittizie: in una parola, che il fisco italiano del ventunesimo secolo è veramente cambiato.

Come già detto diverse volte nelle relazioni degli anni precedenti, l'attività repressiva è sicuramente indispensabile, ma prima ancora occorre mettere in grado il cittadino di potere adempiere ai propri obblighi fiscali in maniera semplice e chiara. E ciò non solo eliminando gli adempimenti inutili che, molto spesso, con il sano intento di colpire l'evasore, alla fine hanno l'effetto di colpire (con il costo che essi comportano e con le sanzioni alle quali si va incontro in caso di omissione o di altre irregolarità, spesso anche di natura meramente formale) anche i cittadini corretti, ma, principalmente, con l'emanazione di una normativa fiscale che non lasci spazio all'interpretazione ed ai dubbi.

Gli Uffici fiscali devono aiutare i contribuenti rimuovendo tutti gli ostacoli, quelli concreti ed anche quelli psicologici i quali, creando sospetti ed ostilità, impediscono la collaborazione voluta dallo "Statuto".

Non si dimentichi mai un concetto molto importante, e cioè che la chiarezza delle norme e l'eliminazione di molti adempimenti tributari servono ad eliminare una vasta "zona grigia" che rappresenta il terreno di coltura nel quale proliferano non solo l'evasione ma anche la corruzione ed il malaffare più in generale.

E' sicuramente superfluo ricordare la quantità delle manovre fiscali degli ultimi anni ed il numero delle disposizioni, legislative ed amministrative, che quasi giornalmente vengono emanate.

Evidentemente è da apprezzare l'attività divulgativa dell'Agenzia delle Entrate. L'esistenza di una intensa attività interpretativa, tuttavia, rappresenta un ulteriore sintomo della segnalata confusione normativa e, purtroppo, talvolta, anche causa di contenzioso per via di interpretazioni eccessivamente ispirate da motivi di cautela, ossia spinte dalla necessità di dare alla singola disposizione l'interpretazione che comporta la minore percentuale di rischio ai fini della responsabilità del funzionario chiamato ad applicarla.

Sono tutti questi problemi i quali, come è a tutti ben noto, incidono pesantemente sulla fiducia dei cittadini verso lo Stato e, pertanto, li inducono ad essere diffidenti verso il fisco ed a tentare di difendersi anche attraverso l'evasione. Le stime più attendibili dell'evasione fiscale in Italia lo dimostrano.

Un comportamento, quest'ultimo, evidentemente sbagliato, ma che prima ancora di essere semplicemente combattuto con le armi delle sanzioni, deve essere fatto oggetto di riflessione e di sereno dibattito

sociale, facendo capire a tutti che il pagamento dei tributi è, insieme alla riduzione della spesa pubblica - ed evidentemente all'azzeramento di tutti gli sprechi e gli abusi -, uno dei fattori che sicuramente potrà portare il Paese verso una situazione economica e, quindi anche sociale, diversa da quella che stiamo attualmente vivendo tutti.

Si registrano, tuttavia, affermazioni estremamente importanti del Ministro dell'Economia e delle Finanze nel suo "Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018".

Nel documento, il Ministro afferma, tra l'altro, quanto segue: *"Pertanto, le Agenzie fiscali, in relazione alle proprie specifiche competenze, dovranno concentrare la propria attività nelle aree strategiche di seguito individuate. 1- Centralità del rapporto con il contribuente attraverso una maggiore trasparenza, una più incisiva semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti anche in un'ottica di favorire forme di adempimento cooperativo, nonché una maggiore qualità dei servizi erogati con la finalità di innalzare il livello di adempimento spontaneo e la percezione della correttezza e proporzionalità dell'azione amministrativa."* Ed ancora *"Nell'ottica di rafforzare il rapporto fiduciario tra contribuenti e Amministrazione, le Agenzie presteranno massima attenzione alle segnalazioni dei cittadini e forniranno una proficua collaborazione ai Garanti del Contribuente."*

In pratica il Ministro, considerando area strategica importante la *"Centralità del rapporto con il contribuente attraverso una maggiore trasparenza, una più incisiva semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti"* e, sottolineando l'importanza delle segnalazioni dei cittadini, richiama l'attenzione dei Vertici delle Agenzie sulla necessità di assicurare una proficua collaborazione con i Garanti.

STRATEGIE D'INTERVENTO

Indispensabile, in questo contesto, è l'intervento di tutti gli Organi interessati.

In primo luogo, sicuramente, occorre un cambiamento di rotta nell'attività legislativa, perché ci si deve rendere conto che il vero punto fondamentale di un sistema tributario è quello della chiarezza delle norme e la certezza del diritto.

Come già detto, l'esistenza di disposizioni di difficile lettura e che hanno la necessità di essere capite e interpretate, non solo favorisce la conflittualità, ma comporta anche un enorme lavoro degli Enti impositori (con circolari, risoluzioni, ecc.), e determina un grosso aumento del lavoro degli Uffici e degli Organi Giurisdizionali tributari.

La recente legge di Stabilità, con i suoi 999 commi dell'unico articolo, assolutamente priva dei requisiti di chiarezza e trasparenza voluti dal primo comma dell'articolo 2 dello "Statuto" (*"Le leggi e gli altri atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie devono menzionare l'oggetto nel titolo; la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute"*), rappresenta una ulteriore conferma del pessimo modo di legiferare in materia tributaria.

Importantissimo, poi, sarebbe rafforzare lo Statuto dei Diritti del Contribuente, magari dotandolo di valenza costituzionale. Le continue violazioni delle sue disposizioni, infatti, rappresentano i segni evidenti dell'incapacità del nostro sistema di garantire concretamente le legittime aspettative di giustizia dei cittadini e, conseguentemente, dell'incapacità di alimentare la loro fiducia verso le Istituzioni e verso il fisco più in particolare.

Ma oltre al Legislatore, anche gli altri attori del panorama fiscale italiano sono chiamati a svolgere il loro ruolo con il massimo dell'impegno.

Innanzitutto gli Organi deputati alla gestione dei tributi, ossia le Agenzie fiscali, gli Enti locali e l'Agente della Riscossione, per creare maggiore serenità tra i contribuenti.

Poi i Professionisti del settore i quali, come è noto, già da molto tempo sono chiamati a svolgere, con pazienza e dedizione, compiti fondamentali nell'attività di acquisizione dei dati che affluiscono all'Anagrafe tributaria ed in alcuni casi anche di controllo fiscale dei contribuenti (visto di conformità, asseverazione e certificazione tributaria) senza un'adeguata remunerazione. Professionisti i quali non mancano di lamentare l'esistenza di disposizioni troppo complicate, di termini di scadenza troppo ravvicinati e non tempestivamente conosciuti e di sanzioni troppo pesanti per gli errori che, inevitabilmente, in una situazione del genere, possono verificarsi. L'ingolfamento delle scadenze degli acconti e dei pagamenti dei tributi locali dimostrano tali preoccupazioni.

IL RUOLO DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE

La presenza del Garante del Contribuente, sicuramente, rappresenta un motivo di fiducia per i contribuenti.

La sua attività, principalmente di stimolo verso gli uffici impositori, rappresenta una garanzia al fine di evitare i casi in cui l'errore materiale, la fretta di rispettare i termini di decadenza o prescrizione o, peggio ancora, il timore di incorrere in responsabilità ed in alcuni casi anche una certa superficialità nella valutazione dei rilievi, specialmente quando sono stati sollevati da altri Organi dell'Amministrazione Finanziaria (principalmente quelli contenuti nei verbali della Guardia di Finanza), non consentono al contribuente nessuna concreta possibilità di tutela, se non – evidentemente - quella del normale contenzioso tributario, notoriamente lunga e costosa.

Ma, purtroppo, nonostante l'intensa attività svolta in tutte le Regioni, a prescindere dalla mancanza di poteri effettivi per svolgere in maniera più efficace la propria attività, sul Garante grava un grosso deficit d'informazione da parte di tutti. Un deficit d'informazione (spesso i contribuenti non sanno dell'esistenza del Garante) che comporta una contrazione della sua operatività la quale, però, fortunatamente, si va riducendo con l'andare del tempo proprio grazie ai risultati che, nonostante tutto, riesce ad ottenere e che, penetrando in maniera più incisiva nell'opinione pubblica, sicuramente, alla fine danno la giusta visione della sua reale utilità inducendo i cittadini ad avvalersene.

Sono stati numerosissimi, anche nell'anno appena trascorso, i riconoscimenti dei contribuenti, dei professionisti, delle Associazioni di Categoria ed anche di dirigenti dell'Amministrazione Finanziaria che, anche nei casi di esito negativo dell'istanza, hanno manifestato il loro apprezzamento verso l'attività svolta dal Garante a favore della collettività.

Non va dimenticato, comunque, quanto affermato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Rossella Orlandi, in data 4 Ottobre 2014 ai partecipanti al Convegno "I Diritti del Contribuente nell'attuale panorama tributaria italiano" organizzato, a Palermo, dal Garante della Sicilia e dall'Associazione Nazionale Garanti del Contribuente, un messaggio attraverso il quale il massimo esponente delle "Entrate" ha voluto far giungere ai Garanti del Contribuente di tutta Italia, sostenendo, tra l'altro, che *"Il ruolo che la legge ha affidato al Garante è duplice: da un lato assicura la tutela dei contribuenti lesi da atti e comportamenti degli Uffici finanziari, non conformi alle disposizioni o ai principi enunciati dallo Statuto dei diritti del contribuente, dall'altro svolge funzioni propulsive nei confronti dell'amministrazione finanziaria affinché sia attivato quel sistema di garanzia previsto*

dall'ordinamento tributario a favore del contribuente", ed auspicando "che l'interazione e la collaborazione istituzionale tra Direzioni Regionali e Garante possa agevolare l'attività di quest'ultimo, rendendo più celeri le risposte alle istanze dei contribuenti, e fornire alle Direzioni regionali un interessante feed back attraverso il quale "interpretare" il disagio dei contribuenti in relazione a specifiche prassi amministrative, indirizzando, di conseguenza, gli Uffici finanziari verso misure di semplificazione delle procedure gestionali del tributo."

In quella occasione chi scrive ebbe a dire che, spesso *"E' una vera sofferenza constatare che la giustizia sostanziale è troppo distante da quella formale e che si fa molto poco per escludere dal concetto di evasione alcuni episodi in cui il contribuente è colpevole solo di avere applicato male una disposizione senza avere sottratto alcun tributo alla Collettività.*

Talvolta appare veramente scandaloso constatare come dei contribuenti "non evasori" restino "impigliati" in alcune situazioni formali legate al rigore "formalistico" della legge e, talvolta, anche alla interpretazione "cautelativa" degli Uffici, e conseguentemente siano chiamati a pagare somme (tributi e sanzioni) assolutamente non corrispondenti ad una effettiva manifestazione della ricchezza tale da giustificare l'imposizione.

Sembra impossibile che da irregolarità di modestissimo significato possano scaturire conseguenze di gravità enorme. "

In effetti, l'Autotutela viene applicata dagli Uffici con troppa parsimonia e quasi mai per fare giustizia, quella "sostanziale".

Eppure l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere una giustizia a 360 gradi. Una giustizia vera. E' solo in questo modo che si può ottenere la fiducia dei cittadini e, conseguentemente, l'adesione spontanea, unico modo per ridurre l'evasione e favorire la crescita del Paese.

E' questo l'unico modo per rispettare i diritti dei contribuenti.

Invece, la gente continua a rivolgersi al Garante come un'ancora di salvezza, una spalla su cui piangere, non trovando ascolto in nessun'altra Istituzione.

Il Garante del contribuente, pertanto, deve fare la sua parte, mettendosi a disposizione dei cittadini, mettendo sempre al primo posto la legalità e la giustizia ed operando sempre considerando la sua attività come una vera e propria missione.

Le sue iniziative, però, non sempre vengono valutate dagli Enti impositori come si dovrebbe.

Addirittura le sue segnalazioni sono considerate, talvolta, come un intralcio alla loro attività. Le interpretazioni del Garante che divergono da quelle dell'Agenzia spesso vengono bocciate "a priori" solo perché non conformi a quelle "che vengono dall'alto".

Ognuno deve svolgere il suo ruolo, ma sempre con il rispetto estremo della verità.

E' necessario, poi, che tutti gli Enti impositori abbiano più coraggio, anche prescindendo dai "programmi" loro assegnati, avendo sempre come obiettivo fondamentale la vera giustizia.

I Garanti delle nostre regioni, dal canto loro, con l'esperienza che li contraddistingue ed un grandissimo impegno, proprio per il rispetto della verità, devono sempre lavorare per assicurare non solo che i diritti dei contribuenti siano rispettati, ma anche perché vengano ugualmente rispettati i doveri, ossia le norme esistenti.

Si ricorda ancora una volta che il Garante, oltre a rappresentare il presidio di legalità dello Statuto dei Diritti del Contribuente, contribuisce in maniera determinante a :

- a) semplificare il dialogo tra cittadini ed Uffici fiscali;
- b) sollecitare l'Amministrazione Finanziaria a prestare maggiore attenzione verso atteggiamenti eccessivamente "fiscali" che, magari solo per motivi di eccessiva cautela, penalizzano ingiustamente i cittadini;
- c) evitare situazioni di illegittimità, nella maggior parte determinate dalla confusione normativa e dall'eccessivo carico di lavoro affidato agli uffici;
- d) diminuire il contenzioso, fornendo, tutte le volte in cui viene investito della questione, le sue osservazioni utili al fine di chiarire il problema evitando (sia nel caso di errore del contribuente che in caso di errore dell'ufficio) che la controversia in Commissione tributaria possa essere instaurata;
- e) informare i cittadini non solo dei loro doveri fiscali, ma anche dei loro diritti;
- f) far crescere, proprio come richiesto dallo Statuto dei Diritti del Contribuente, il rapporto di fiducia tra fisco e contribuenti, con l'aumento dell'adesione spontanea e, conseguentemente, con la diminuzione dell'evasione;

g) collaborare con l'Amministrazione Finanziaria, con gli Enti preposti alla riscossione dei tributi, con le Associazioni di Categoria e con tutta la Pubblica Amministrazione in generale, al fine di rendere più equa e corretta, e quindi più coerente con l'art.53 della Costituzione e con lo Statuti dei Diritti del Contribuente, l'attività di prelievo dei tributi.

Ad avviso di chi scrive, fondamentale, nell'espletamento delle funzioni tipiche del Garante, è anche l'attività di "collaborazione interpretativa", una collaborazione che potrebbe essere svolta anche in maniera sinergica con gli uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze e con quelli dell'Agenzia delle Entrate, nonché con i "professionisti del settore", ossia l'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili.

Spesso infatti, l' "attivazione dell'autotutela" prevista dall'articolo 13 della legge 212/2000, è tesa proprio ad ottenere dall'Ente impositore la modifica della sua interpretazione, ritenuta non conforme alla effettiva volontà del Legislatore.

Gli uffici, infatti, anche in presenza di cospicua giurisprudenza favorevole ai contribuenti, sono costretti ad applicare le direttive interne degli Organi centrali, anche quelle "cautelative", per cui, "barricandosi" dietro la "tesi ufficiale" dell'Amministrazione, determinano spesso un inutile incremento del contenzioso e un ingiusto danno non solo per il contribuente, ma anche per l'Erario, costretto a pagare le spese di giudizio a seguito della soccombenza.

Una interpretazione "condivisa" da tutte le parti presenti nello scenario fiscale, invece, darebbe maggiore chiarezza e trasparenza alle regole cui l'obbligazione tributaria deve conformarsi.

Come è facile notare, il Garante non svolge soltanto un ruolo di garanzia esclusivamente a favore dei contribuenti, ma interpreta un ruolo molto più importante a tutela, oltre che dei cittadini colpiti da comportamenti che incrinano il rapporto di fiducia con l'Amministrazione Finanziaria (il Garante non tutela mai l'evasore), anche della stessa Pubblica Amministrazione fiscale ponendosi, pertanto, come suo efficace collaboratore.

Ritenendo, comunque, necessario incrementare ulteriormente il grado di efficacia dell'azione del Garante del Contribuente, appare allo Scrivente indispensabile che tutti i Garanti lavorino in maniera sinergica, al fine di evitare difformità interpretative tra gli stessi Garanti e di garantire uniformità interpretativa e "certezza del diritto" nell'Amministrazione Finanziaria.

E' veramente auspicabile, a questo scopo, la formalizzazione legislativa di un'Assemblea dei Garanti del Contribuente, allo scopo di uniformare, per quanto è possibile, e compatibilmente con l'autonomia di ogni Garante regionale, il loro operare.

Sarebbe molto utile, pure, l'istituzione di un apposito sito informatico, eventualmente anche nello stesso sito del MEF, dove potere raccogliere e rendere pubblici gli interventi dei diversi Garanti regionali, sempre nell'intento di diffondere ulteriormente la loro conoscenza, uniformare la loro attività e consentire la loro collaborazione ai fini della soluzione di alcuni problemi che, inevitabilmente, si incontrano nello svolgimento delle delicate funzioni che sono state a loro affidate.

LO SCENARIO ATTUALE

Eppure, nonostante tutto, i problemi del Paese si continua ad affrontarli non con una visione veramente "globale", con tutte le loro sfaccettature (economiche, sociali, fiscali, ecc.) .

I decreti legislativi conseguenti alla delega fiscale del marzo 2014 sono stati emanati, ma molte "complicazioni" inutili non sono state eliminate.

Il Legislatore non è riuscito a creare un sistema forfettario di applicazione dei tributi (diretti e indiretti) di facile applicazione. Quello che è stato varato con la recente legge di stabilità, infatti, non è altro che una versione più aggiornata del precedente regime forfettario, proprio quello che, dopo la constatazione del suo bassissimo tasso di gradimento da parte dei contribuenti, ha indotto lo stesso legislatore ad autorizzare la proroga di quello più semplice dell'anno precedente.

Si continuano ad emanare leggi poco chiare, di difficilissima lettura o giuridicamente "difettose" e, quindi, destinate ad essere oggetto di interpretazione degli Uffici che amministrano i tributi nonché destinate ad alimentare evasione, elusione e controversie.

E' ancora pendente, qui in Sicilia, l'annosa questione riguardante il così detto "Sisma '90", ossia quella che, da più di 25 anni, vede purtroppo ancora impegnati Legislatore, Agenzia delle Entrate, Professionisti del settore, contribuenti (quelli che, alla data del 13 dicembre 1990 avevano la residenza nei comuni della Sicilia orientale individuati con apposito decreto), ed anche l'Unione Europea, per trovare una definitiva soluzione alla richiesta di definizione di numerosissimi casi, con il conseguente rimborso, a favore dei cennati contribuenti i quali hanno a suo tempo pagato per intero i tributi previsti i quali, però, sono

stati poi ridotti notevolmente a seguito della convulsa normativa agevolativa successivamente emanata.

Anche la giurisprudenza, talvolta, pare voglia "mettersi di traverso" nella strada che porta all'adesione spontanea, specialmente con la recente sentenza della Cassazione n. 24823 depositata il 9 dicembre 2015, con la quale sono state limitate le ipotesi di "contraddittorio preventivo" (endoprocedimentale), ritenendo tale forma di contraddittorio applicabile solo alle sole ipotesi esplicitamente previste dalla legge ed escludendolo in altri casi (come in quello riguardante l'effettuazione del controllo fiscale "in ufficio") sui quali è già stata ipotizzata, da una Commissione tributaria, l'ipotesi di incostituzionalità. Ed ancora, così come già detto dallo Scrivente in tante altre occasioni, si trascura la necessità dell'istituzione di Testi Unici che, a distanza di tanti anni dalla riforma tributaria, risultano quanto mai necessari per dare chiarezza al complicatissimo sistema fiscale esistente nel nostro Paese.

LE PROPOSTE DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE DELLA SICILIA

Questo Garante del Contribuente, per la verità, nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, ha fatto proposte concrete di semplificazione.

Le sue proposte, hanno riguardato diversi settori, come la previsione di un "regime dei minimi" più semplice, tale da potere accogliere i contribuenti che, spesso, sono quasi degli "evasori necessitati"; la possibilità di estendere agli atti dell'Agenzia delle Entrate (solo nei casi previsti dall'art.2 del D.M. 37/97, ossia nelle ipotesi che legittimano l'esercizio dell'autotutela), la disposizione, introdotta con la legge di Stabilità 2013, che prevede la sospensione immediata, su richiesta del contribuente, delle cartelle di pagamento ritenute illegittime e l'obbligo degli uffici che hanno effettuato l'iscrizione a ruolo di fornire tempestivo riscontro; una sostanziale revisione del settore della "riscossione"; la revisione degli interessi applicabili nell'ambito tributario.

Il Garante del Contribuente della Sicilia ha avanzato anche l'ipotesi di affidare al Ministero dell'Economia e delle Finanze l'interpretazione delle questioni legislative più complesse ed oggetto di frequente contenzioso. Come già detto, infatti, l'Agenzia delle Entrate, pur espletando in maniera egregia la funzione di rendere più facile

l'applicazione delle disposizioni tributarie da parte dei cittadini, qualche volta, spinta dalla volontà di evitare il rischio di censure degli Organi superiori o della Corte dei Conti, adotta, nel dubbio causato dalla confusione normativa esistente, soluzioni "cautelative" , indifferente verso le conseguenze che tali soluzioni comportano, obbligando i contribuenti, non evasori, a portare avanti defatiganti e costosissimi contenziosi, fino all'ultimo grado di giudizio, che nella maggior parte dei casi si concludono in Cassazione in modo favorevole ai contribuenti.

L'AGENZIA DELLE ENTRATE

In questa situazione, così come sopra descritta, il certamente positivo cambiamento ed il massimo impegno da parte degli Uffici delle Agenzie fiscali che operano in Sicilia non è sufficiente a risolvere il problema.

Probabilmente quest'anno ha influito pure la nota sentenza della Corte Costituzionale che ha quasi azzerato i quadri dirigenziali delle Agenzie delle Entrate e delle Dogane, costringendo i dirigenti rimasti a doversi impegnare, molto più del normale, assumendo incarichi ad interim e facendosi carico di responsabilità molto più vaste rispetto a quelle che erano chiamati ad assumere in precedenza. Ciò li induce a privilegiare, nelle loro attività, i compiti strettamente necessari per evitare la responsabilità, mettendo in secondo piano il rapporto con i contribuenti ed il dialogo con il Garante.

Una sentenza che ha pure costretto l'Agenzia a far fronte ad un nuovo filone di contenzioso riguardante la legittimità degli atti sottoscritti dai "dirigenti senza concorso", questione sulla quale questo Garante per la Sicilia ha espresso pubblicamente la propria tesi, favorevole all'Amministrazione Finanziaria,

Sintomo di questa situazione, nell'anno appena trascorso, è il ritardo con cui gli uffici hanno riscontrato le richieste del Garante in ordine a quanto segnalato dal contribuente. Circostanza che, evidentemente, incide sulla credibilità di questa Istituzione e, principalmente, sul rapporto fisco-contribuente .

Dall'Agenzia, pertanto, si attende maggiore collaborazione al fine di rendere meno formalistica la visione del complesso ordinamento tributario oggi esistente evitando qualunque comportamento che, anche

se non definibile vessatorio e magari spinto dall'esigenza di realizzare un programma di lavoro predefinito, non risulta ammissibile nell'ottica di una corretta e civile dialettica tra le parti.

Concetti, questi ultimi, condivisi anche dal Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate Dott. Antonino Gentile il quale, in più occasioni, anche alla presenza del sottoscritto, ha affermato l'assoluta necessità che l'attività di tutti gli Uffici dipendenti sia sempre conforme ai principi sanciti dallo Statuto dei Diritti del Contribuente e, quindi, sostanzialmente, ai normali principi di "etica fiscale", e ciò non solo evitando accertamenti inutili, destinati solo ad incrementare il contenzioso con il relativo appesantimento del lavoro delle Commissioni Tributarie e degli Uffici legali dell'Agenzia, ma anche rivolgendo a tutta l'utenza il massimo dell'attenzione evitando ai cittadini contribuenti tutti i disagi superflui, specialmente nello svolgimento dei servizi di front-office che, qualche volta, per una non corretta organizzazione, danno luogo a giuste lamentele. Affermazioni che il sottoscritto, evidentemente, ha apprezzato moltissimo e delle quali, ancora una volta, ritiene di dare pubblica informazione.

^^

L'ATTIVITA' DEL GARANTE DELLA SICILIA

A margine di quanto fin qui rappresentato, si evidenzia l'intensa attività di diffusione della conoscenza che il Garante della Sicilia ha fatto di questa istituzione ed il suo proficuo dialogo, oltre che con gli Enti impositori, anche con gli Ordini Professionali del settore e le Associazioni di categoria interessate.

Più in particolare, nel corso del 2015, ha partecipato ai seguenti eventi:

- 1) Relatore al convegno organizzato dal Rotary Palermo NORD riguardante l'attività del Garante del Contribuente;
- 2) Convegno a Trieste sulla fiscalità di vantaggio (maggio 2015);
- 3) Relatore al convegno di apertura del Corso sul "Contrasto dell'Evasione fiscale e Tax Compliance" a Palermo, Palazzo Steri, in data 30 Settembre 2015;
- 4) Relatore al convegno organizzato in data 30 Ottobre 2015 dai Rotary di Noto e di Pachino riguardante l'attività del Garante del Contribuente;

5) Convegno "Le condotte Tributarie penalmente rilevanti ed i mezzi di difesa del contribuente" organizzato dall'ODCEC, Camera Avvocati di Palermo e UNCAT, in data 10 novembre 2015.

Per quanto riguarda le richieste di intervento rivolte dai contribuenti siciliani al Garante della Sicilia, si sottolinea che anche nel corso dell'anno considerato, tali richieste, pur se leggermente diminuite rispetto all'anno precedente, hanno mantenuto un trend di tutto rispetto, il che induce fondatamente a ritenere che il contribuente, mostrandosi sempre più consapevole della fondamentale importanza di questa Istituzione, ad essa si rivolge con fiducia crescente.

Tale considerazione, come più diffusamente evidenziato nelle relazioni semestrali relative all'anno in riferimento e già rappresentato negli analoghi documenti prodotti in precedenza, rafforza l'esigenza che il Legislatore intervenga, dopo tanti anni di positivo operare ed alla luce delle molteplici esperienze maturate, per rivedere l'art. 13 della Legge istitutiva, rivolgendo al Garante attenzione maggiore:

- dotandolo di poteri più ampi ed incisivi che diano un nuovo impulso alla sua attività, magari inserendolo nel processo di mediazione;
- potenziandone l'organizzazione conferendole un taglio diverso e più efficace;
- attribuendogli adeguata autonomia finanziaria.

Per quel che concerne i rapporti con gli Enti impositori (particolarmente con l'Agenzia delle Entrate) e l'Agente della Riscossione, pur lamentando ripetuti ritardi nel riscontro delle segnalazioni di questo Organo da parte di alcuni uffici dell'Agenzia delle Entrate, si conferma quanto in merito già rappresentato nelle richiamate relazioni semestrali relative al 2015. Ad esse si fa pure rimando per quanto attiene la situazione infrastrutturale, le criticità organizzative e la dipendenza tecnico-amministrativa dalla Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, confermando, nell'ambito dell'auspicata revisione normativa, l'esigenza di dar corso all'attribuzione dell'autonomia gestionale.

Meritano, comunque, di essere menzionati gli incontri che il Garante della Sicilia ha avuto diverse volte con il Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate-Territorio, con il Direttore Regionale dell'Agenzia delle Dogane-Monopoli e con il Generale Comandante Regionale della Guardia di Finanza.

Recentemente, lo scrivente ha ritenuto opportuno formulare alla Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate dei quesiti, al fine di

conoscere l'interpretazione "ufficiale" dell'Amministrazione Finanziaria su alcune delle problematiche interpretative che hanno suscitato tra i contribuenti maggiore reazione e che lo scrivente ha ritenuto meritevoli di approfondimento.

I quesiti sottoposti nell'anno 2015 alla Direzione Regionale sono più precisamente i seguenti:

- 1) Quesito su segnalazione ex art.13 Legge 212/2000. Credito IVA maturato in una annualità per la quale è stata omessa la dichiarazione. Applicabilità della sanzione.
- 2) Quesito su segnalazione ex art.13 Legge 212/2000. Emendabilità della dichiarazione "a favore" . Termine per la presentazione della dichiarazione correttiva. Art. 2, commi 8 e 8 bis, del D.P.R. 322/1998.
- 3) Quesito su segnalazione ex art.13 Legge 212/2000. Rimborso credito IVA maturato in annualità colpita da decadenza.

Non appena lo scrivente verrà in possesso dei pareri richiesti, valuterà l'opportunità di interessare direttamente il Ministero dell'Economia e delle Finanze cui, ad avviso dello scrivente, spetta preminentemente il compito di interpretare le norme tributarie.

>>>>>000<<<<<<

L'attività svolta da questo Garante del Contribuente durante l'anno 2015 evidenzia, nel periodo, l'attribuzione di nr. **1329** numeri di protocollo, la ricezione di n.361 segnalazioni e la definizione delle pratiche risultanti dal seguente prospetto (nr. **501** di cui accolte 127 e respinte 374, oltre a **11** pareri di irregolare o mancato funzionamento Uffici):

PRATICHE DEFINITE NELL'ANNO 2015				
Segnalazioni rimaste da definire al 31/12/2014	Segnalazioni pervenute nel 2014	Totale	Segnalazioni definite nel 2014	Segnalazioni rimaste da definire al 31/12/2015
559	361 + 11 pareri per "mancato o irregolare funzionamento"	920 + 11 pareri per "mancato o irregolare funzionamento"	501 di cui accolte n. 127 (25%) e respinte n. 374 (75%) + 11 pareri per "mancato o irregolare funzionamento"	419

Va notato che la quantità delle "segnalazioni rimaste da definire al 31/12/2015" rappresenta un dato variabile in funzione del periodo dell'anno in cui pervengono (se arrivano alla fine dell'anno, è difficile concluderne la trattazione entro il 31 dicembre), nonché in funzione delle specifiche difficoltà delle pratiche (alcune, a causa della complessità dell'argomento, altre per il ritardo della risposta da parte dell'Ufficio finanziario, richiedono un tempo maggiore prima della loro definizione).

Le segnalazioni pervenute e definite nel corso dell'anno 2015 vengono più dettagliatamente indicate nel prospetto che segue.

	ISTANZE RELATIVE ALL'ANNO 2015						Rimaste da definire al 31/12/2015 (g)
	Giacenti al 31/12/2014 (a)	Pervenute nel corso dell'anno 2015 (b)	Totale (c=a+b)	Definite e/o archiviate nell'anno 2015			
				Accolte (d)	Respinte (e)	Totale (f=d+e)	
1 - Autotutela IVA e II. DD.	93	103	196	21	80	101	95
2- Autotutela Trib. Indiretti	23	65	88	19	35	54	34
3- Autotutela Trib. Locali	69	47	116	27	89	116	/
4- Riscossione	238	55	293	27	85	112	181
5- Rimborsi IVA	16	13	29	3	7	10	19
6- Rimborsi II. DD.	30	23	53	6	17	23	30
7- Rimborsi Trib. Ind.	2	8	10	5	4	9	1
8- Rimborsi Tributi Locali	11	9	20	9	7	16	4
9- Verifiche	18	5	23	1	8	9	14
10- Segnalazione disfunzioni uffici	20	4	24	/	4	4	20
11- Questioni ex Agenzia del Territorio	/	2	2	1	1	2	/
12- Questioni Agenzia del Demanio	1	/	1	/	/	/	1
13- Varie	38	27	65	8	37	45	20
14- Pareri mancato o irregolare funzionamento uffici	/	11	11	/	/	/	/
TOTALI	559	361 + 11 irregolare funz. Uffici	920 + 11 irregolare funz. Uffici	127 (25%)	374 (75%)	501	419

In molti casi, di particolarissimo rilievo tecnico-giuridico, il Garante ha chiesto l'attivazione dell'autotutela da parte dell'Ufficio interessato e, in presenza di diniego, ha interessato la Direzione Regionale.

Si tratta più precisamente di questioni che, come si diceva prima, sono di particolarissimo rilievo tecnico-giuridico.

Di alcuni (quelli precedentemente citati), come si diceva prima, sono stati posti alla DRE appositi quesiti.

Altre questioni, invece, risultano ancora sospese. Tutte, comunque, vengono di seguito indicate, a titolo meramente esemplificativo ed in modo estremamente sintetico, affinché tali problematiche possano essere seguite e monitorate in attesa di eventuale giurisprudenza che sia in linea con l'interpretazione del Garante del Contribuente per la Sicilia.

1) Emendabilità della dichiarazione "a favore" oltre il termine previsto dal comma 8 bis dell'art.2 del D.P.R. 322/98 ma entro quello previsto dal comma 8.

2) Diniego rimborso IVA per intervenuta decadenza in mancanza del modello del "vecchio" modello VR (decadenza biennale ex art. 21, 2^a comma, D. Leg/vo 546/92, oppure prescrizione decennale ordinaria).

3) Sospensione rimborso IVA in presenza di accertamento per altro tributo con sentenza di primo grado favorevole al contribuente

4) Conseguenze riporto credito IVA da dichiarazione omessa (circ. 34/2012), principalmente sul piano sanzionatorio, quando il contribuente, nel riportare il credito dell'anno precedente, si è attenuto a quanto previsto dalla originaria risoluzione n. 74 del 19/4/2007.

5) Applicabilità o meno dell'IVA sulla TIA

6) Rimborso IVA in caso di acquisto di impianto fotovoltaico installato su terreno in affitto - Concetto di bene mobile, dopo la circolare 36/2013, ai fini dell'effettuazione del rimborso IVA in caso di impianto su terreno altrui.

7) Legittimità o meno del comportamento dell'Ufficio il quale, applicando la disposizione di cui al 4^a comma dell'art. 32 del D.P.R.600/73, non tiene conto di documenti, esibiti in ritardo rispetto al termine assegnato per la presentazione, che dimostrano comunque, in

maniera incontrovertibile, l'assoluta regolarità della condotta del contribuente.

8) Imposta di registro Atti giudiziari - Solidarietà di tutte le parti in causa. Possibilità di estendere la responsabilità solidale a tutte le parti interessate dal provvedimento giudiziario, anche nel caso di più provvedimenti dispositivi contenuti nello stesso atto giudiziario e coinvolgendo pure soggetti destinatari degli effetti di un provvedimento che non li riguarda.

9) IRAP professionisti e concetto di "autonoma organizzazione", specialmente nel caso di "medici di base" con un solo dipendente.

10) Rateizzazione e mantenimento misure cautelari accese prima della concessione della dilazione

11) Solidarietà tra "sostituto" e "sostituito" nel pagamento dell'imposta trattenuta ma non versata col "770".

12) Rimborsi ai contribuenti della Sicilia orientale colpiti dal sisma del mese di dicembre 1990.

<<<<000>>>>

CONCLUSIONI

Per concludere, nel ritenere esaustiva l'esposizione fin qui svolta - opportunamente supportata dalle relazioni semestrali - in ordine alle attività sviluppate in Sicilia, lo Scrivente intende apportare, per quanto possibile, ulteriore vigore ai propositi di rivalutare l'Istituzione secondo le aspettative più volte evidenziate, auspicando :

a) una riforma legislativa che, nonostante le recenti disposizioni negative per il Garante, oltre a garantirgli la necessaria assoluta "terzietà" svincolandolo dalla dipendenza logistica dalla Direzione Regionale dell'Agencia delle Entrate, attribuisca a quest'Organo il ruolo che gli compete come presidio ai principi dello Statuto dei Diritti del Contribuente, favorendo il corretto rapporto tra Amministrazione Finanziaria e Cittadini e contribuendo, in tal modo, al raggiungimento dell'obiettivo fondamentale costituito dalla

percezione dei tributi nell'assoluto rispetto dell'art. 53 della Costituzione;

- b) una riforma che lo renda soggetto ancora più attivo nel panorama tributario del nostro Paese, sia nella fase normativa (con funzioni consultive), sia nella fase della definizione dell'accertamento (anche nel processo di mediazione) e della diminuzione del contenzioso tributario;

- c) un lavoro sinergico tra tutti i Garanti del Contribuente, ritenendo che, ferma restando l'assoluta autonomia di ciascuno, la "circularizzazione" delle idee costituisca una procedura fondamentale per attribuire maggiore forza all'azione del Garante del Contribuente e maggiore conoscenza da parte dei cittadini potenziali utenti.

Palermo, 27 Gennaio 2016

IL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA SICILIA
Prof. Dott. Salvatore Forastieri