



Il Garante del Contribuente per la Sicilia

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UFFICIO DEL GARANTE DEL CONTRIBUENTE PER LA SICILIA NELL'ANNO 2005.

Premessa

La presente relazione viene trasmessa ai sensi del comma 13 bis dell'art. 13 della legge 27.07.2000 n. 212 riguardante i rapporti tra Fisco e Contribuenti nell'anno 2005.

Nella precedente relazione avevamo evidenziato i problemi urgenti che è necessario risolvere ai fini dello svolgimento dell'attività istituzionale del Garante e relativi alla gestione del servizio, che era stata dalla legge 27.07.2000 n. 212 devoluta alla Direzione Regionale delle Entrate, anche per quanto attiene alle risorse umane e materiali.

Va rilevato che la quantità degli interpelli è sempre più in aumento mentre il personale di segreteria è piuttosto carente. Non si è provveduto neanche a fornire un piccolo fondo per la normale gestione dell'attività di Istituto e cioè per provvedere ai bisogni di cancelleria, per le piccole manutenzioni, per l'acquisto di libri di aggiornamento. In via generale, va osservato che, stando così le cose, la dipendenza dell'Ufficio Garante dall'Agenzia delle Entrate per l'acquisizione dei beni strumentali, malgrado il clima attuale di collaborazione con tutti gli Enti, non è affatto proficua ond'è che si rende necessaria la collocazione degli Uffici del

Garante nell'ambito del Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto riguarda le esigenze logistiche occorre una completa estensione delle reti Internet ed Intranet e dell'accesso a tutte le informazioni dell'Anagrafe Tributaria.

Dal contesto della legge 212 del 2000 sorgono parecchie tematiche inerenti ai **poteri** del Garante che occorre incrementare affinché l'attività di ogni Ufficio venga potenziata da idonei strumenti e si possa garantire del tutto quel rapporto di fiducia che, in Sicilia, si è in parte realizzato, ma che deve essere congiunto ad altri provvedimenti che, purtroppo, non si possono adottare perchè non esplicitamente previsti dalla legge.

Si è così ritenuto urgente dar corso da parte del Presidente di questa Authority ad un disegno di legge che non comporta oneri di spesa e portante il n. **5699** che si allega alla presente relazione e che è stato presentato presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati ed è ivi giacente riguardante la istituzione del Consiglio Nazionale dell'**Autorità Amministrativa autonoma e indipendente Garante del contribuente** con poteri che attengono non solo all'attuazione delle disposizioni ex lege 212/2000, ma soprattutto ai diritti dei contribuenti in tutto il territorio di competenza e con altri poteri volti a potenziare l'organizzazione dell'attività dei Garanti e quelli finalizzati al completo prestigio della figura del Garante e congrui alla sua autorevolezza.

Va premesso che il Garante del Contribuente è uno dei 19 Garanti che si sono creati al fine di realizzare nei vari settori il **potere** e cioè le funzioni che con la legge 27.07.2000 n. 212 mirano ad una maggiore autonomia la

quale è insita in tutte le **Autorità Amministrative**, che sono caratterizzate da un alto tasso di imparzialità dal potere politico e dall'apparato amministrativo e governativo.

Tale indipendenza fa sì che in diversi settori di rilievo sociale si possa operare svolgendo funzioni di **garanzia** o di **regolamento** e di **tutela** comunque di interessi costituzionalmente rilevanti.

Le autorità indipendenti si inseriscono nel quadro del nuovo Diritto Amministrativo. Esse, come ben noto, sono nate dalla esigenza di tutelare valori sostanziali che erano stati sacrificati nei tradizionali apparati amministrativi.

Si tratta di organismi pubblici dotati del carattere di **terzietà** o meglio di **neutralità** che li porta a collocarsi indubbiamente tra le figure giuridiche che operano nell'ambito dello Stato-Comunità. I caratteri di imparzialità e di neutralità servono a far svolgere pienamente la funzione di accertamento e di qualificazione di fatti, di atti e comportamenti leciti, illeciti o illegittimi nel settore alla cui regolazione o garanzia l'Autorità è preposta. Quindi essi debbono necessariamente essere forniti di quell'autonomia organizzatoria che ne renda più completo il funzionamento.

Dalla natura giuridica delle Autorità stesse discendono anche quei **poteri** ispettivi (o di indagine, accessi, ecc....) che la legge istitutiva del Garante prevede e quelli **giustiziali** (ovviamente non giurisdizionali) tassativamente previsti nel campo tributario, oltre che quelli di sollecitazione e ciò al fine di risolvere le questioni di legalità e di legittimazione.

Sul piano dell'inquadramento costituzionale le Autorità indipendenti

svolgono la loro funzione che va qualificata **tutoria** e, in un certo senso, di attività di controllo di natura tecnica. I loro provvedimenti difatti sono impugnabili davanti la Giurisdizione Amministrativa essendo essi provvedimenti amministrativi e, ove si pensasse diversamente, si incorrerebbe in un contrasto evidente con i principi di cui agli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione.

In definitiva, la funzione delle Autorità Amministrative indipendenti, cosiddetta di garanzia, è sindacabile ai sensi dell'art. 4 della legge 205 del 2000, che mira all'attuazione di un processo amministrativo accelerato anche per quanto attiene ai provvedimenti adottati dalle dette Autorità.

Ciò esclude in senso radicale il dubbio che il Garante del contribuente possa confondersi con i Difensori Civici comunali, provinciali e regionali o con altre Autorità sui servizi di Pubblica Autorità.

Sul **potere** di annullamento degli atti fiscali illegittimi derivante dalla natura giuridica dell'Istituto sopra chiarita discende che il Garante del Contribuente possa esercitare il potere volto a "dar corso" alla procedura di annullamento in via di autotutela degli atti illegittimi dell'Amministrazione Finanziaria o degli altri Enti previsti dalla legge.

Occorre, al fine di fugare ogni dubbio, precisare che il potere di annullamento non consiste nella **materiale** adozione dei detti provvedimenti, che ovviamente spetta all'Ufficio Fiscale, ma nella obbligatorietà, nel caso in cui l'Ufficio Tributario, malgrado abbia trasmesso tutte le prove all'Autorità del Garante dalle quali risulti la illegittimità predetta, e purtuttavia ritenga di dissentire dall'annullamento dei detti atti, qualora il dissenso sia insufficientemente motivato o abbia un vizio logico, l'Autorità del Garante possa insistere per l'annullamento

in via di autotutela e del dissenso ostinato dell'Ufficio risponde il Funzionario o comunque il Capo dell'Ufficio Finanziario previa segnalazione alla Direzione regionale delle Entrate.

Così soltanto si può individuare nella dizione che si legge nella legge 212 del 2000 «attiva», il significato «dà corso» con motivata delibera e previa istruttoria alla procedura di annullamento in via di autotutela dell'atto illegittimo, disponendo che l'Ufficio provveda. In caso di dissenso motivato da parte dell'Ufficio finanziario, che deve essere comunicato entro e non oltre trenta giorni dal ricevimento dell'invito, l'Organo del Garante adotterà le opportune statuizioni comunicandole all'ufficio predetto. Nei casi in cui è necessario un riesame dell'atto tributario per vizio di merito e per errore o insufficiente motivazione dell'atto medesimo, l'Organo del Garante inviterà l'Ufficio finanziario competente a modificare o revocare, totalmente o parzialmente, l'atto viziato. L'Ufficio, dopo avere emanato il consequenziale provvedimento, ne da comunicazione all'Autorità del Garante.

Quindi, per concludere, quella del Garante non è una mera **attività propulsiva** volta soltanto a sollecitare né tampoco trattasi di attività da **arbitro**.

Per i predetti motivi si auspica che il cennato disegno di legge n. 5699 possa avere al più presto attuazione senza prendere in considerazione altre iniziative parlamentari (vedasi al riguardo il disegno di legge Benvenuto n. 5313 che è giacente anch'esso presso la Commissione Finanze della Camera), che affievolirebbero i poteri del Garante e si è certi che l'Onorevole Ministro dell'Economia e delle Finanze appoggerà invece

il disegno **5699** sopra indicato.

Per quanto riguarda i poteri, attribuiti al Garante del Contribuente, inaccettabile perché priva di fondamento giuridico, appare la prospettata possibilità di sospendere, comunque per un periodo massimo di 90 giorni, il termine per proporre ricorso dinanzi la Commissione tributaria provinciale nell'ipotesi che il contribuente abbia richiesto la tutela dell'Autorità del Garante e non abbia tuttavia pendente il termine per ricorrere alla Commissione tributaria Provinciale, ipotesi prospettata nel Disegno di Legge 5313

Con riguardo a questa tematica si possono senz'altro rilevare serie perplessità, dato che la richiesta di intervento del Garante potrebbe così diventare un sistema dilatorio per rinviare il ricorso vero e proprio o per differire il pagamento del tributo e la definizione della pratica relativa all'atto dell'Ufficio impositore.

CONCRETA APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA DI CUI ALLA LEGGE 212 del 2002, CONTRIBUTO DEL GARANTE E RELAZIONE SUI RAPPORTI TRA FISCO E CONTRIBUENTI IN SICILIA

Per quanto attiene all'attività delle Agenzie Fiscali relativamente all'informazione del cittadino, alla semplificazione degli adempimenti e al rapporto di reciproca fiducia tra fisco e contribuente l'impegno dei funzionari dirigenti, in genere, è apparso lodevole anche se non si sia

ottenuto il massimo risultato da parte di alcuni uffici.

Significativi sono in Sicilia i dati riguardanti il contenzioso tributario e la riscossione coattiva.

Da uno studio dell'Agenzia delle Entrate risulta che la situazione del contenzioso tributario è migliorata rispetto agli anni precedenti.

In Sicilia i ricorsi pendenti nella Commissione Tributaria Regionale sono passati da 16.972 del 31.12.2000 agli attuali 12.249; quelle pendenti presso le nove Commissioni provinciali della Regione da un totale di circa 110.000 nel 2000 a circa 80.000.

Di particolare rilievo è l'elevato numero delle pronunce di estinzione del processo, molte delle quali conseguenti ad un atteggiamento più responsabile degli uffici presso l'Istituto dell'autotutela.

Significativi riscontri del rinnovato rapporto tra fisco e contribuenti e della maggiore efficienza dell'attività dell'Agenzia delle Entrate, si evincono da alcuni dati sull'andamento della riscossione, tramite ruoli, in Sicilia aggiornati al mese di novembre 2005. Risulta infatti che a fronte di un importo complessivo di € 71.056.956,50 dell'anno 2004 si è passati all'importo di € 84.720.455,58, con un incremento percentuale, quindi, pari al 19%.

Inoltre, la percentuale del "riscosso" rispetto al carico costituito dal ruolo, in Sicilia, è del 7,40% circa, che è certamente superiore alla media di riscossione rispetto ai carichi affidati al concessionario.

Importante, infine, è il numero degli interpelli previsti dall'art. 11 della legge 212/2000 inoltrati alla Direzione Regionale della Sicilia.

È una quantità che nel 2004 e nel 2005 era di circa 350/400 interpelli all'anno, e che, aggiunti agli altri interpelli specifici (antielusivi e

disapplicativi) ed alle altre richieste di consulenza alla Direzione Generale, danno l'idea della concreta risposta dei cittadini al dialogo offerto dall'amministrazione finanziaria.

Occorre comunque aumentare il rapporto di fiducia tra fisco e contribuente, al quale si deve sempre puntare, essendo l'elemento fondamentale per la realizzazione dei presupposti necessari per l'emersione spontanea dei redditi finora talvolta occultati e per il miglioramento dei servizi.

Peraltro esistono dei settori dove la diffidenza dei cittadini è giustificata per cui risulta ancora più necessaria l'attività del Garante.

Primo fra tutti il **settore dei rimborsi**

Il "problema dei rimborsi", com'è noto è il punto più dolente nel rapporto tra fisco e contribuenti.

L'esistenza di due diversi trattamenti (quello riservato agli uffici impositori i cui crediti devono essere soddisfatti, per legge entro un termine perentorio, pena l'applicazione di interessi e pesanti sanzioni, e quello riservato ai cittadini, i cui crediti vanno soddisfatti solo dopo defatiganti procedure burocratiche e solo se esistono i fondi, pena soltanto l'applicazione di non remunerativi interessi), legittima pienamente la sfiducia dei contribuenti nei confronti della amministrazione finanziaria.

E questa sfiducia, non resta senza conseguenze. La sfiducia nei confronti del Fisco comporta senz'altro una diminuzione della volontà partecipativa dei cittadini alla spesa pubblica.

Inoltre le lungaggini amministrative e la carenza di fondi

indubbiamente ritardano i rimborsi dovuti anche per parecchi anni.

Questo Garante all'uopo si sta attivando interessando il Direttore regionale delle Entrate nonché tutti gli uffici locali ed il Concessionario della riscossione al fine di conoscere i concreti motivi dei ritardi e facendo il possibile quindi intervenire presso le sedi competenti per ridurre le cause che ostacolano il regolare andamento del servizio verso i cittadini.

Nell'attesa che il problema possa avere una soluzione definitiva relativamente alla risposta da dare a tutti i contribuenti si potrebbe consentire l'utilizzo delle somme in attesa "di pagamento" da parte dell'Erario, autorizzandone la compensazione, quanto meno per la stessa imposta (es. IVA da utilizzare per pagare IVA maturata a debito dopo la dichiarazione con la quale è stato chiesto il rimborso).

V'è un precedente significativo al riguardo, che legittimerebbe tale procedura; il Ministero delle Finanze, infatti, ha autorizzato il cambio della scelta con circolare 11 de l 04.02.1988.

Il principio della irrevocabilità della scelta del rimborso, in verità, è stato sostenuto dalla Direzione regionale della Lombardia, la quale ha ammesso la possibilità della revoca della richiesta di rimborso effettuata tramite modello VR, entro il termine di validità della dichiarazione annuale.

Tale procedura non è stata ancora confermata dal Ministero e dall'Agenzia delle Entrate.

Sarebbe auspicabile che, in attesa della soluzione definitiva del problema dei rimborsi, la revoca venisse ammessa nel caso di ritardo oltre un ragionevole termine onde evitare il perdurare di situazioni di palese

illegittimità da parte dell'Erario, debitori d'imposta che danneggerebbero l'immagine dell'Amministrazione verso i cittadini.

Con nota n. 1968 del 14 ottobre 2005 diretta al Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Direzione Centrale Amministrazione Agenzia delle Entrate la detta proposta è stata prospettata anche da questo Garante.

Per quanto riguarda il problema dell'**autotutela**, è noto che l'articolo 68 del D.P.R. 27.03.1992 n. 287 (superato da norme successive), aveva introdotto una norma che prevedeva espressamente l'istituto dell'autotutela nel campo tributario allo scopo di stimolare l'Amministrazione Finanziaria ad utilizzare tale istituto tenendo conto delle resistenze che già da allora erano state evidenziate dai dirigenti degli uffici interessati, preoccupati di assumersi la responsabilità di annullare gli atti emanati preferendo così di affidare questo compito ai Giudici Tributari, trascurando in tal modo ovviamente l'inutile costo della prosecuzione delle liti in presenza di situazioni palesemente illegittime.

L'esistenza di una norma espressa qual'è l'art. 68 del D.P.R. 287/92 poi superato dal D.L. 30.09.94 n. 564 convertito nella legge 30.11.94 N. 656 cui ha fatto seguito il D.M. del 11.02.97, pertanto, dovrebbe indurre i responsabili degli Uffici a non persistere in comportamenti illegittimi in considerazione del danno erariale che tale comportamento può determinare.

Così si darebbe vita ad un comportamento diverso dell'Amministrazione finanziaria dell'Istituto dell'autotutela, che ha

trovato, in verità, qualche resistenza in casi eccezionali rispetto ai quali l'art. 1 del citato decreto 37 prevede il potere sostitutivo della Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, (nel caso di grave inerzia dell'ufficio competente) e che, talvolta rende necessario l'intervento del Garante del Contribuente.

È risultato che alcuni uffici, particolarmente qualche Ente locale, trascurano assolutamente l'osservanza dei principi di efficacia, efficienza ed economicità ai quali va improntata l'attività amministrativa, convinti che, pur consapevoli dell'illegittimità dell'atto emanato, sono sempre obbligati ad affidarne l'annullamento agli organi del contenzioso. Tale comportamento ovviamente impone spesso l'intervento di questa Authority.

A prescindere comunque da alcuni ~~è~~ menzionati atteggiamenti poco collaborativi va sottolineato che la competenza del Garante del Contribuente in tutta la materia attinente all'attività impositiva degli Enti pubblici territoriali è stata riconosciuta. Difatti, in occasione di ogni intervento di questo collegio, diversamente da quanto accade in altre Regioni, i detti Enti sono stati acquiescenti alle richieste formulate da questo Collegio, confermando implicitamente l'applicabilità dell'art. 13 della legge 212/2000.

DATI DELL'ATTIVITA' SVOLTA NEL CORSO DELL'ANNO 2005

In merito alle pratiche attinenti alle materie che, per consuetudine, affluiscono al Garante, va evidenziato che molte di esse sono state definite spesso con soddisfazione dei contribuenti, stante l'avvenuta risoluzione della loro vertenza.

È giusto evidenziare che tale risultato è stato possibile grazie alla collaborazione con questa Authority degli uffici delle Entrate della Sicilia nonché degli altri Enti di imposizione tributaria.

In merito alle pratiche attinenti alle predette materie che ormai per consuetudine, affluiscono al Garante è, di tutta evidenza che molti affari sono stati definiti spesso con soddisfazione dei contribuenti che hanno espresso per iscritto, data l'avvenuta risoluzione della loro vertenza.

È opportuno rilevare che tale risultato si è reso possibile per la collaborazione con questa Authority da parte di taluni Uffici delle Entrate della Sicilia e di altri Enti di imposizione tributaria.

Con riferimento all'attività svolta nell'anno 2005 sono stati esaminati 63 casi in materia di autotutela per IVA, II.DD. e altri tributi indiretti; 29 istanze di autotutela per tributi locali e 16 annullamenti di cartelle esattoriali e ciò per un totale di 108 pratiche.

Sono stati, inoltre, trattati 55 interpelli per rimborsi, di cui 3 riguardanti tributi locali, 50 per IVA e II.DD. e 2 per tributi indiretti; 44 in materie varie e 3 per accertamenti e verifiche fiscali.

Gli interpelli relativi alla questione sul sisma della Sicilia orientale sono stati 1048.

Sono rimasti in corso di definizione solo 138 pratiche di cui 37 attinenti agli anni precedenti.

Relativamente alle pratiche definite sono stati accolti n. 113 interPELLI e respinti n. 160.

Per quanto attiene al Concessionario della riscossione, pur dando atto di un certo spirito di collaborazione esistente con questo Collegio, si è dovuto intervenire per raccomandare una maggiore attenzione nella generica emissione di cartelle esattoriali, specie se divenute illegittime, ed una più accurata prudenza nell'esercizio del diritto di iscrizione ipotecaria quando le condizioni non sono tali da mettere in pericolo il credito.

Prospetto attività del Garante del Contribuente della Sicilia nell'anno 2005

InterPELLI ancora da definire al 31.12.2004	InterPELLI 2005	Totale	InterPELLI definiti nell'anno 2005	InterPELLI rimasti da definire al 31.12.2005
142	1269	1441	1273	138

Conclusioni

Nel concludere questa relazione, va precisato che nel suo primo quadriennio questo Garante ha esercitato operosamente i suoi compiti raggiungendo risultati positivi e notevoli per quanto attiene al rapporto tra Fisco e Contribuenti, nonostante notevoli intralci e varie carenze che hanno certamente reso difficoltosa la sua attività e si ha motivo di ritenere che il lavoro svolto in Sicilia al riguardo difficilmente può paragonarsi al

lavoro svolto nella sua complessità di tematiche e per la sua entità con altre regioni italiane.

Va tenuto conto anche della circostanza che si è instaurato un concreto colloquio con quasi tutti gli Uffici Tributarî ed Enti locali come è dimostrato del resto dal numero delle pratiche evase sì da acquisire la piena fiducia dei contribuenti.

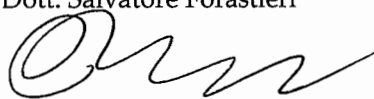
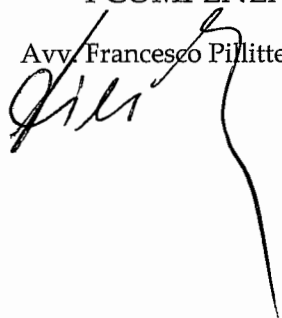
Per quanto riguarda quest'Organo, se saranno superate le cennate difficoltà legislative e se S.E. il Ministro dell'Economia e delle Finanze vorrà, tenuto conto di quanto sopra, intervenire autorevolmente presso la Commissione Finanze della Camera affinché il Disegno di legge 5699 possa essere, al più presto, approvato, così raggiungendo l'obiettivo che tale disegno si prefigge, aumentando i poteri del Garante, il che più volte S.E. il Ministro ha condiviso, certamente l'Authority del Garante acquisirà anche all'esterno la effettiva figura giuridica di sostegno del sistema tributario italiano attuando le finalità che la legge n. 212/2000 si era prefisso.

Sicuri di quanto sopra nell'interesse di tutti i Garanti d'Italia si porgono deferenti ossequi.

Palermo, 13 Febbraio 2006

I COMPENENTI

Avv. Francesco Pillitteri – Dott. Salvatore Forastieri



IL PRESIDENTE

Prof. Avv. Benedetto Pellingra

Presidente On. del Consiglio di Stato

