



CONTRIBUENTI.IT



ASSOCIAZIONE CONTRIBUENTI ITALIANI

Lo Sportello del Contribuente®

CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE FINANZE

RISOLUZIONE N. 7-00462 BENVENUTO

Relazione del Prof. Vittorio Carlomagno
Presidente
Contribuenti.it – Associazione Contribuenti Italiani

Roma 28 settembre 2004



CONTRIBUENTI.IT



ASSOCIAZIONE CONTRIBUENTI ITALIANI

Lo Sportello del Contribuente®

Sono passati ormai quattro anni dall'introduzione nel nostro paese dello Statuto del Contribuente ma quanti ne hanno avuto conoscenza e chi l'ha applicato nella realtà?

Qualcuno l'ha definita una "svolta epocale" senza tenere in debita considerazione che già nel lontano 1900 (ben 104 anni fa) Bruno Chimirri, l'allora ministro delle finanze del governo Saracco, aveva emanato una circolare intitolata "Norme per la migliore applicazione delle leggi tributarie" che a tutti gli effetti può essere considerata uno Statuto "ante litteram". Nel suo contenuto, infatti, Chimirri si preoccupava di "spogliare il sistema tributario delle inutili asprezze e purgarlo di alcune mende che impressionano sfavorevolmente senza vantaggio della finanza."

Un esempio per tutti: i provvedimenti di fermo amministrativo dei veicoli, le cosiddette "ganasce fiscali" ed i provvedimenti di iscrizione ipotecaria sugli immobili adottati indiscriminatamente a prescindere dall'entità del debito, fenomeno che ancora qualche mese fa ha richiamato l'attenzione sul principio della proporzionalità dei mezzi rispetto al fine (cfr. Consiglio di Stato ordinanza n.3259/2004).

Ma la parte più interessante della circolare Chimirri è senz'altro rappresentata dalle indicazioni in tema di restituzioni delle imposte indebitamente riscosse dall'erario. Il Ministro scriveva all'epoca che "ciò che punge e offende non è tanto la gravità del tributo quanto il dover pagare un'imposta indebita e, pagatala, non poterla sollecitamente riavere." Inoltre, intimava agli uffici di "considerare come un obbligo la facoltà a essi concessa di promuovere d'ufficio gli sgravi e, in tutti i casi, la restituzione o il rimborso dell'indebito pagato senza aspettare la domanda degli interessati, spesso ignoranti, quasi sempre costretti a ricorrere all'opera, certo non gratuita, degli intermediari.

L'altra parte che colpisce è il tentativo di dare al fisco un volto umano attraverso la raccomandazione di Chimirri ai funzionari di tenere "un contegno cortese, equanime e imparziale, in modo da abituare i contribuenti a vedere in ciascuno di essi un amico, un magistrato amministrativo disposto a tutelare con lo stesso zelo i diritti dell'erario e le ragioni dei privati."

L'antefatto dello Statuto chiudeva la sua circolare annunciando il fermo e nobile proposito di "facilitare e semplificare la macchinosa gestione delle finanze, sceverandola del troppo e del vano."

Orbene, a distanza di 104 anni, lo Statuto ha sicuramente rappresentato un valido tentativo di assicurare una protezione legale del contribuente, di frequente bistrattato ed indifeso di fronte agli abusi che può compiere a suo danno il potere esecutivo, attraverso la determinazione univoca delle "regole del gioco". Fra queste primeggiano i principi della riserva di legge, della proporzionalità diretta tra tassazione e capacità contributiva e della riserva di giurisdizione, disposizioni cardine di tutti i moderni sistemi tributari, richiamate anche dalla nostra Carta Costituzionale agli articoli 23 e 53. Essi costituiscono i confini entro cui il legislatore spazia per fissare i meccanismi di garanzia che, nell'insieme, coprono tutte le fasi più importanti dell'attività dell'Amministrazione finanziaria al fine di impostare rapporti basati sull'imparzialità e sull'equità.

A tal riguardo, lo Statuto prevede numerose forme di salvaguardia del contribuente come la chiarezza e la trasparenza delle disposizioni tributarie, l'efficacia temporale di esse, la motivazione degli atti, la tutela dell'integrità patrimoniale e, per ultimo, la previsione di un organo di tutela quale il Garante del Contribuente.



CONTRIBUENTI.IT



ASSOCIAZIONE CONTRIBUENTI ITALIANI

Lo Sportello del Contribuente®

Ebbene, tutte queste riforme implicano informazioni, sostegno, stabilità normativa; aspetti essenziali per un paese moderno e democratico ma ancora bisognosi di miglioramento.

E' evidente, come autorevolmente affermato anche dal CNEL, che la posizione dei contribuenti è gravemente pregiudicata dalla "pressione legislativa". Le cause di tale situazione si riportano a una serie di fattori tra cui l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza; la tendenza a inserire in uno stesso provvedimento le norme più disparate; l'inserzione di norme tributarie in provvedimenti disciplinanti tutt'altra materia; il susseguirsi a breve distanza di tempo di norme che modificano le precedenti prima ancora che queste siano recepite e assimilate dagli uffici finanziari e dai contribuenti o addirittura prima ancora della scadenza del termine entro il quale la norma modificata avrebbe dovuto applicarsi; l'uso dell'abrogazione innominata; la mancanza di coordinamento e, talora, la contraddittorietà dei provvedimenti emanati per regolare la stessa materia.

In questo solco non si può negare che lo Statuto introduce nell'ordinamento legislativo tributario elementi basilari di civiltà giuridica volti a far sì che il contribuente non sia più considerato come un suddito, ma come un cittadino che, rispettando i doveri, goda anche di diritti e non sia più sottoposto a soprusi o vessazioni, disposto ad impostare un rapporto basato sulla buona fede reciproca, sulla trasparenza, sulla riduzione della conflittualità, sulla cortesia e attenzione per le esigenze dei contribuenti.

Il fisco si colloca in una dimensione astratta, distante dai problemi della gente comune ed indifferente verso le problematiche del mondo dell'economia, una sorta di realtà virtuale senza spazio né tempo, che fonda la propria legittimazione non sulla qualità dei servizi offerti o sul consenso bensì sul formalismo, sulla prevaricazione e sulla vessazione, trovando un suo punto di forza nel potere di interpretazione delle norme.

Di qui la necessità di una trasformazione profonda del sistema che ha mosso i primi passi con l'introduzione dei decreti delegati nel 1997-1998, garantendo finalmente, anche sul piano fiscale, i principi di civiltà giuridica propri del diritto penale quali il favor rei, la responsabilità personale ed il principio di legalità. Sono state, inoltre, apportate numerose modifiche alla disciplina dell'accertamento con adesione nel tentativo di porre in essere un graduale processo di raffreddamento del conflitto, accanto all'introduzione dello "ius poenitendi" sia da parte del contribuente, attraverso l'istituto del ravvedimento, sia da parte dell'amministrazione finanziaria, mediante l'istituto dell'autotutela.

Dalla data di entrata in vigore ad oggi, alcuni passi avanti sono stati compiuti anche grazie a vari interventi della Corte di Cassazione.

Fino ad oggi dello Statuto del Contribuente si è data attuazione all'art. 3, all'art. 6, all'art. 7, all'art. 10 ed all'art. 12 in riferimento al principio dell'efficacia temporale delle norme tributarie, alla tutela dell'affidamento e della buona fede, alla chiarezza e motivazione degli atti, ai diritti e garanzie dei contribuenti sottoposti a verifica con le sentenze della Cassazione n. 2133/2002, n. 15234/2001, n. 8344/2001, n. 12284/2001.

In realtà, si comincia finalmente a tutelare principi elementari volti a salvaguardare lo spirito di lealtà e collaborazione cui deve essere sempre improntato il rapporto giuridico d'imposta.

D'altra parte, non sempre l'Amministrazione Finanziaria si ricorda dello Statuto!



CONTRIBUENTI.IT



ASSOCIAZIONE CONTRIBUENTI ITALIANI

Lo Sportello del Contribuente®

Ad esempio numerose sono le proroghe dei termini per la liquidazione e l'accertamento delle imposte previste dalle ultime leggi finanziarie in palese violazione dell'art. 3, l'aumento dell'acconto delle accise sui carburanti a tre giorni dalla scadenza del termine per il pagamento, in evidente contrasto con il comma 2 dell'art. 3, il mancato adeguamento degli statuti degli enti locali come previsto dall'art. 1.

Altro tasto dolente che qui si vuole analizzare è la mancata applicazione del principio di compensazione delle imposte come sancito dall'art. 8 dello Statuto che prevedeva sin dal 2002 l'applicazione di tale istituto. Nonostante la formulazione estensiva prevista all'epoca dalla norma (prima, infatti, non era possibile la compensazione per tutti i tributi) ad oggi una delle norme più importanti dello Statuto non ha ancora trovato piena attuazione per mancanza del decreto attuativo da parte del Ministero dell'Economia.

I cittadini italiani si chiedono perché sono costretti ad aspettare a volte anche 20 anni per ottenere un rimborso dal fisco, quando invece sono costretti ad adempiere ai propri obblighi tributari tempestivamente, pena pignoramenti immobiliari e fermi amministrativi oltre interessi e sanzioni.

Si ricorda che i crediti di imposta non restituiti hanno raggiunto ormai, l'astronomica cifra di 20 miliardi di euro, che il debito è cresciuto nell'ultimo anno di circa 5 miliardi e che il tempo medio per l'erogazione di un piccolo rimborso è aumentato a 8,3 anni, penalizzando gravemente soprattutto le famiglie che rappresentano strutturalmente la parte debole del rapporto tributario.

Ma la violazione forse più significativa è la mancata applicazione del principio di collaborazione tra fisco e contribuenti, principio cardine dello Statuto nell'ottica di un riequilibrio del rapporto asimmetrico con l'amministrazione finanziaria, per far assurgere il contribuente dallo stato di suddito a quello di cittadino che, adempiendo ai propri doveri, vede riconosciuti i propri diritti.

Nonostante l'esplicita disponibilità da parte dei rappresentanti della categoria dei contribuenti a collaborare con l'amministrazione finanziaria, nonostante l'invito fatto anche da Questa Commissione al Governo con la risoluzione n. 8-00043, approvata all'unanimità dei componenti il 13 maggio 2003, ancora non è stato istituito il tavolo di consultazione permanente tra fisco e contribuenti.

Ad oggi, numerosi sono stati i solleciti pervenuti al Governo da parte dei parlamentari di tutti i gruppi, non da ultimo dall'onorevole Pistone nel question-time del 28 aprile 2004 (interrogazione n. 5-03108) al quale il Sottosegretario Molgora ha risposto affermando la massima attenzione da parte del Governo per dare attuazione ad una risoluzione peraltro condivisa dallo stesso Esecutivo, manifestando il proprio personale impegno sulla questione.

La mancata istituzione del «tavolo di consultazione» fra Fisco e contribuenti incide negativamente su qualsivoglia possibile tentativo di ricreare un costruttivo clima di fiducia nei contribuenti italiani, come rilevato anche nell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma dell'amministrazione finanziaria in data 12 maggio 2004 e dal sondaggio promosso a settembre dallo Sportello del Contribuente secondo il quale oramai solo un italiano su quattro ha fiducia nell'amministrazione finanziaria.



CONTRIBUENTI.IT



ASSOCIAZIONE CONTRIBUENTI ITALIANI

Lo Sportello del Contribuente®

Il risultato di tutto questo? L'incentivazione di comportamenti distorsivi ed elusivi da parte dei contribuenti con la evidente conseguenza di un aumento dell'evasione.

E poiché la conoscenza, la maggiore informazione, la certezza di poter contare sul rispetto dei propri diritti migliorano la *tax compliance*, questa è la sola via da intraprendere per una diminuzione delle evasioni insieme a un incremento delle soluzioni pacifiche delle controversie che costituiscono uno degli aspetti più abnormi della fiscalità italiana.

Prof. Vittorio Carlomagno