

LA COSTRUZIONE DEL RAPPORTO DI FIDUCIA
FISCO-CONTRIBUENTE

Nella precedente relazione, a proposito delle sanatorie fiscali, si sosteneva che esse erano inopportune perché non rispettavano quella parte dei contribuenti che, lavoratori dipendenti - privati o pubblici- o, autonomi, onorano puntualmente e senza inganni l'obbligo di solidarietà sociale sotteso al doveroso versamento delle imposte a favore dello Stato e degli altri Enti Territoriali. Si ..aggiungeva ancora che i condoni finiscono col distruggere quello che era stato fatto di buono negli ultimi tempi, considerato che, dopo l'introduzione del ravvedimento breve, dell'autotutela, dell'accertamento con adesione, della conciliazione, tutti strumenti deflattivi del contenzioso, si era creato un nuovo rapporto con il Fisco, reso ancora più trasparente con la legge sui diritti del Contribuente entrato in vigore nel 2000.

E', perciò, con moderata soddisfazione che il Garante nota la mancanza di sanatorie fiscali generalizzate, nella "finanziaria 2006", essendosi il Governo limitato al concordato preventivo con possibilità di adeguamento per gli anni 2003 e 2004.

Allo stesso modo, il Garante plaude all'iniziativa di apportare tagli agli emolumenti di coloro che rappresentano i cittadini (parlamentari etc.). Sono

fatti questi che vanno nella giusta direzione di rafforzare il rapporto di fiducia tra Fisco e contribuente. Infatti, nei periodi di c.d. “vacche magre” è opportuno e giusto che i rappresentanti del popolo diano il buon esempio, sopportando sacrifici, che vanno ad unirsi a quelli di tanti altri contribuenti. Tuttavia, non va sottaciuto che un taglio del 10% degli emolumenti non appare particolarmente generoso dal momento che, come testimonia una recente classifica del Parlamento europeo, i nostri deputati e senatori sono i primi d’Europa nella paga, con largo vantaggio, e dal momento che Paesi più ricchi di noi, con livelli di vita più alti e costosi, diano retribuzioni più basse. A questo si aggiungono i privilegi che restano loro quando non fanno più parte del Parlamento, come il treno gratis, un certo numero di biglietti d’aereo o il fatto che il loro vitalizio non si cumuli con altri redditi, sfuggendo così alla progressività che assilla gli altri contribuenti.

In altri termini, il Garante ritiene che, per contribuire ad una più efficace costruzione di un sano rapporto di fiducia tra Fisco e contribuente, occorre che il taglio del 10% rappresenti un primo passo, sollecitamente seguito da altri.

Naturalmente, per rafforzare il rapporto di fiducia, occorre che la lotta all’evasione diventi più efficace. In proposito, un rilevante contributo potrebbe essere fornito dall’Archivio dei conti. Sconcerta, perciò, che, a quasi quindici anni dalla sua entrata in vigore, art.20 della legge 413/1991,

l'Anagrafe centrale dei conti rimanga tra i progetti c.d. "smarriti".

Ed è un vero peccato, considerato che lo strumento rappresenta un'arma fondamentale nella difficile lotta contro l'evasione, un archivio centrale, cioè, nel quale vanno a confluire tutti i dati relativi ai soggetti che hanno intrattenuto rapporti con gli intermediari finanziari.

Attualmente, invece, le indagini bancarie richiedono un impegno rilevante e tempi incompatibili con le esigenze investigative in quanto, per l'esecuzione di un controllo, dovrebbero essere interpellati le migliaia di operatori finanziari operanti nel nostro Paese. Tant'è che l'Amministrazione Centrale negli ultimi anni ha suggerito agli uffici periferici di limitare l'operatività delle indagini bancarie nei confronti degli intermediari operanti sul territorio di influenza dell'attività economica svolta dal contribuente oggetto del controllo.

Al contrario, L'Anagrafe centrale, oltre alla sua maggiore efficacia, contribuirebbe ad armonizzare l'esigenza del ricorso alle indagini bancarie con la durata del controllo. Il che sarebbe senz'altro in linea con quanto prescrive lo Statuto del contribuente, ovvero che i controlli devono essere effettuati riducendo al minimo il fastidio per i contribuenti.

In altri termini, non bastano soltanto annunci di lotta all'evasione ma occorrono fatti concreti con conseguenti esemplari misure di sanzionamento. Come è stato efficacemente detto, evasione fiscale e fiducia

sono inversamente proporzionali. E lo confermano i dati. Ad agosto del 2005, ad esempio, lo Sportello del contribuente aveva annunciato che nello stesso mese l'indice di fiducia dei contribuenti italiani era sceso del 24,31% (minimo storico dall'11.09.2001), mentre si era registrato un aumento del 12,6% dell'evasione fiscale. Il risultato veniva attribuito, tra l'altro, "alla percezione da parte dei contribuenti della mancanza di volontà del Governo di ridurre l'evasione fiscale, che ha raggiunto la cifra astronomica di 200 miliardi di euro...."

Conclusivamente, quando l'evasione raggiunge simili livelli intaccando profondamente i principi di equità e giustizia, posti alla base della nostra Costituzione, si rende necessario un veto a livello costituzionale alla possibilità futura di condoni fiscali di qualsiasi tipo, stabilendo misure esemplari di sanzionamento dell'evasione, al pari di come si sta facendo, ad esempio, nella lotta alla contraffazione.

Fermo quanto sopra detto, è motivo di speranza la notizia, apparsa in dicembre su organi di stampa, che gli scambi on line tra intermediari finanziari e Fisco sono pronti a partire, avendo la Direzione Centrale Accertamento dell'Agenzia delle Entrate messo a punto le specifiche tecniche per i nuovi accertamenti sia per l'insieme delle operazioni svolte

dal soggetto controllato che per le singole operazioni.

Si augura il Garante che non ci siano intoppi per la concessione dell'operatività di tali specifiche tecniche da parte del Garante per la privacy.

LUCI ED OMBRE SULLO STATUTO DEL CONTRIBUENTE

LUCI

Piace al Garante segnalare l'opera meritoria svolta dalla Cassazione, sezione Tributaria, volta a dare sempre maggiore valenza ai principi ispiratori dello Statuto del Contribuente.

Posto che lo Statuto, com'è stato scritto, è volto a garantire una disciplina tributaria scritta per principi, stabile nel tempo, affidabile e trasparente e perciò idonea ad agevolare, nell'interpretazione, sia il contribuente che l'amministrazione finanziaria, finalita' queste basate su precetti quali "le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo"; "l'adozione di norme interpretative in materia tributaria puo' essere disposta solo in casi eccezionali e con legge ordinaria"; "non si puo' disporre con decreto legge l'istituzione di nuovi tributi", la Cassazione ha statuito che il dubbio interpretativo o applicativo sul significato e sulla portata di qualsiasi disposizione tributaria che attenga ad ambiti materiali disciplinati dalla legge n.212/2000 deve essere risolto sul senso piu' conforme ai principi statutari (Cass.4760/2001 e 17576/2002).

Ancora: "Ogni qualvolta una normativa fiscale sia suscettibile di una duplice interpretazione, una che ne comporti la retroattivita' e una che l'escluda, l'interprete dovra' dare la preferenza a questa seconda interpretazione come conforme a criteri generali introdotti con lo Statuto

del contribuente e attraverso di essi ai valori costituzionali intesi in senso ampio e interpretati direttamente dallo stesso legislatore attraverso lo Statuto” (Cass.7680/2004).

Ancora: La tutela del legittimo affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico e, quindi, anche in quelli tributari, e costituisce un preciso limite all’esercizio sia dell’attività legislativa, sia dell’attività amministrativa, e tributaria in particolare. Di conseguenza, il giudice è tenuto ad annullare l’atto impositivo, anche con riguardo all’imposta, se accerta che la pretesa fiscale è difforme (e superiore) rispetto a quella determinabile sulla base dell’interpretazione fornita nella circolare cui il contribuente si fosse adeguato o e comunque in contrasto con un atto o con un comportamento dell’amministrazione (Cass. n.17576/2002).

Inoltre: “ in un sistema improntato ormai, per effetto dell’entrata in vigore dello Statuto del contribuente, ai principi di tutela dell’affidamento e della buona fede, deve riconoscersi al contribuente la possibilità di far valere.....ogni tipo di errore (materiale o di diritto, ancorche’ non rilevabile *ictu oculi* dalla dichiarazione) commesso in buona fede nel momento della redazione della dichiarazione e da cui sia derivato un pagamento indebito” (Cass.11545/2001 e 8972/2002).

E, proprio inserendosi nel solco tracciato dai giudici della Corte Suprema,

che hanno non solo ravvisato il rango costituzionale della legge 212/2000 ma anche la portata innovativa per l'ordinamento che una sempre piu' consistente parte della giurisprudenza di merito tende a dichiarare la nullita' degli avvisi di accertamento notificati al contribuente prima della scadenza dei 60 giorni previsti dall'art.12, comma 7, dello Statuto del contribuente. Così come, in tema di ICI, è stato ritenuto illegittimo l'avviso di accertamento se gli atti richiamati nella motivazione non vengano allegati (Cass.n.6201 del 22.03.2005).

C'è da segnalare ancora con soddisfazione che anche la Corte Costituzionale ha rafforzato la tutela dei diritti dei contribuenti con due pregevoli sentenze. La prima (n.274/2005) con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.46, comma 3, del Dlgs 546/92 nella parte relativa alla compensazione obbligatoria delle spese per cessazione della materia del contendere in casi diversi da quelli di definizione delle pendenze tributarie previste dalla legge; la seconda (n.280/2005) con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.25 del D.P.R. n.602/73, come modificato dal Dlgs n.193/2001, nella parte in cui non prevede per la notifica al contribuente della cartella di pagamento un termine fissato a pena di decadenza, e per il quale, pertanto, sia stabilito un dies a quo.

OMBRE

Da quando è nato lo Statuto ha subito parecchie violenze proprio da parte del legislatore fiscale quando ha emesso provvedimenti che contengono una deroga esplicita allo Statuto del contribuente: proroga dei termini in materia di ICI, di IVA, di Registro, di Imposte Dirette, Ipocatastali quando sono stati varati i condoni; altre disposizioni hanno intaccato agevolazioni e rimborsi. Si vedano in proposito la legge 388/2000 art.18; legge 448/2001, art.27; legge 383/2001,art.5; legge 289/2002, art.10; legge 289/2002, art.11; legge 289/2002, art.31; D.L. 209/2002 art.1; D.L. 143/2003, art.1; D.L. 269/2004, art.37; legge 350/2003, art.1,comma 33; legge 311/2004, art.1 comma 67,comma 424, comma 464; legge 62/2005, art. 27, comma 5; D.L. 106/2005 art.1, comma 1.

Tutto ciò avviene perché lo Statuto del contribuente nella sostanza è una legge costituzionale in senso ampio, nella forma è una legge ordinaria, derogabile pertanto tutte le volte che si vuole.

Spiace, in altri termini, rilevare che una legge di così grande civiltà giuridica venga spesso mortificata. Viene in mente, a proposito quel vecchio detto, frutto d'italica furbizia, secondo il quale “fatta la legge, trovato l'inganno”.

E' necessario perciò, che il legislatore, se vuole davvero costruire un sano rapporto di fiducia tra fisco e contribuente, eviti il ricorso alle deroghe.

IL PROCESSO TRIBUTARIO E LA LEGGE PINTO

La Cassazione Sez. 1° civ., con sentenza n.17498 del 04.07.2005, depositata il 20.08.05, ha sancito che, poiché la legge 24.03.2001 n.89 (cosiddetta legge 'Pinto') è strumentale all'attuazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed il giudice nazionale deve interpretare tale Convenzione in conformità agli indirizzi espressi dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, l'art.3 della L.n.89/2001 deve essere interpretato (nel coordinato disposto con l'art.6 della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) nel senso che il principio di un termine ragionevole di durata dei procedimenti non trova applicazione nel processo tributario in quanto tale contenzioso esula dall'ambito dei diritti ed obblighi di natura civile, nonostante gli effetti patrimoniali che inevitabilmente si producono in capo ai contribuenti (nel caso di specie, la controversia tributaria si era prodotta per 18 anni).

Ritiene il Garante che la posizione assunta dalla Cassazione non è assolutamente condivisibile.

In proposito, va ricordato l'art.6, paragrafo I, della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 04.XI.1950 e successivamente ratificata, ai sensi del quale 'ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale

indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta'.

La legge 'Pinto' ha poi stabilito (art.2,comma 1) che ha diritto ad un'equa riparazione chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole del processo. La stessa legge stabilisce ancora (art.3,comma3) che il ricorso è proposto nei confronti del Ministro della giustizia quando si tratta del giudice ordinario, del Ministro della difesa quando si tratta di procedimenti del giudice militare, del Ministro delle finanze quando si tratta di procedimenti del giudice tributario.

Ebbene, mentre varie magistrature di merito si sono pronunciate a favore del riconoscimento, anche nelle controversie tributarie, dell'equa riparazione per violazione del principio del termine ragionevole del processo, la Cassazione è andata in contrario avviso, collegandosi alla posizione assunta dalla Corte di Strasburgo che si è pronunciata nel senso dell'esclusione della protezione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo in relazione alla durata dei processi tributari (sent.Terrazzini c. Italia del 21/7/2001)

In buona sostanza la decisione della Cassazione sopra richiamata porta a privare di tutela i contribuenti coinvolti in processi tributari di irragionevole

durata. Come sopra detto, il Garante non può condividere il pensiero della Corte Suprema perché rispetto a giudizi tributari troppo lunghi si possono avere per l'interessato grossi danni del tutto simili a quelli relativi a diritti soggettivi o interessi legittimi di competenza della giurisdizione civile o amministrativa; perché non in linea con l'art.111, comma 2, della Costituzione che stabilisce che "ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti al giudice terzo e imparziale.

La legge ne assicura la ragionevole durata"; perché si creerebbero discriminazioni processuali in violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Conclusivamente, ritiene il Garante che con siffatta pronuncia la Cassazione abbia profondamente mortificato il rapporto tra fisco e contribuente e che sia necessario un intervento legislativo che dica a chiare note che la parte di un processo tributario che ha subito un danno patrimoniale e non per il mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art.6, paragrafo I, della Convenzione, ha diritto ad un'equa riparazione.