



Unione Italiana del Lavoro

Statuto del contribuente

Diritti e trasparenza per la democrazia fiscale

Relazione di

Domenico PROIETTI
Segretario Confederale UIL



Roma, 20 novembre 2008 - Hotel Palatino

*“La legge determina le spese della Repubblica, e il modo di contribuirvi.
Nessuna tassa può essere imposta se non per legge,
né percetta per tempo maggiore di quello dalla legge determinato”*

Art. 14 - Costituzione Repubblica Romana - 1849

*“Nessun contributo può essere stabilito se non per l'utilità generale.
Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere alla determinazione dei contributi,
di sorvegliarne l'impiego e di esigerne il rendiconto”*

Art. 20 – Atto costituzionale francese - 24 giugno 1793

*“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.
Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”*

Art. 53 - Costituzione della Repubblica Italiana – 1947

L'attenzione della UIL sui temi della fiscalità, in particolare sulla trasparenza e l'equità del rapporto tra contribuenti e Amministrazione finanziaria, costituisce da sempre uno dei connotati più importanti del suo profilo di sindacato riformatore, laico e democratico.

Per la UIL la questione fiscale è stata sempre legata a quella della democrazia. Nella nostra concezione un fisco equo e giusto è uno degli elementi fondanti del sistema democratico. In Italia come tutti sappiamo a causa della grande area di evasione fiscale siamo ancora lontani dal raggiungimento di questo obiettivo. Nel lungo cammino dalla sudditanza alla cittadinanza, nella storia politica d'Europa, i diritti dei contribuenti sono uno snodo

fondamentale che caratterizza tutte le Carte di libertà. Nel nostro Paese, anche dopo l'istituzione della Repubblica, il contribuente è stato trattato nei fatti come un suddito, soprattutto sul piano della trasparenza e della semplificazione del suo rapporto con l'Amministrazione finanziaria. Questo ha contribuito a perpetrare la vischiosità del nostro sistema fiscale e ha permesso il consolidarsi di privilegi a scapito dell'efficacia e dell'efficienza.

La UIL ha sviluppato nel corso degli anni un'iniziativa politica su tutto l'insieme delle tematiche fiscali che ha orientato il dibattito e inciso significativamente nelle scelte assunte dalle istituzioni.

Il convegno di oggi si pone in continuità con questo lavoro e vuole puntare l'attenzione sullo Statuto del Contribuente chiamando a confronto studiosi, dirigenti dell'Amministrazione finanziaria e della Guardia di Finanza, esponenti del mondo politico, parlamentare e del Governo.

Lo Statuto del Contribuente ha da poco compiuto otto anni, un periodo di tempo adeguato per una valutazione sugli effetti e sui risultati concreti che le innovazioni in esso contenute hanno prodotto.

Una nuova consapevolezza sulla necessità di considerare i diritti del cittadino contribuente nel nostro Paese è maturata dal punto di vista legislativo nel 1990, con la legge n. 241 sul procedimento amministrativo.

Per quanto riguarda l'ambito tributario un'ulteriore tappa di questo cammino è costituita dalla legge 358 del 1991 e dal D.P.R. 287 del 1992 con i quali sono stati introdotti i principi generali della

semplificazione e della trasparenza dei rapporti con i contribuenti e sono state configurate le regole per l'applicazione dell'autotutela in campo tributario; regole che hanno successivamente ispirato i cambiamenti strutturali intervenuti, a cominciare dagli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, dai *call center* fino all'ultima riforma che ha visto la nascita delle Agenzie fiscali.

Un'innovazione importante sulla strada della trasparenza e della semplificazione è costituita dall'introduzione dei Centri di Assistenza Fiscale nel 1993. I Caf hanno compiuto un vero e proprio miracolo. Hanno dato il più rilevante contributo all'ammodernamento tecnologico dell'amministrazione tributaria attraverso l'invio telematico, già dal 1998, delle dichiarazioni dei redditi che pose l'Italia all'avanguardia in questo campo nel panorama internazionale. Allo stesso tempo i Caf hanno riscosso il consenso pressoché unanime da parte dei cittadini contribuenti che si dichiarano, fonte un'indagine dell'IPSO del prof. Mannheimer, soddisfatti per oltre il 97%. È questo un esempio di buone ed efficaci riforme. I Caf possono essere uno strumento prezioso per implementare la trasparenza e l'efficienza del nostro sistema fiscale.

Nell'anno 2000 è stato poi emanato lo Statuto dei diritti dei contribuenti che costituisce una legge specifica e generale che rafforza il principio della certezza giuridica nel settore tributario, sia sotto il profilo della normazione sia sotto quello della corretta gestione del settore chiamato a garantire una migliore espressione dei diritti fondamentali del contribuente.

In particolare, lo Statuto del Contribuente si pone l'obiettivo di migliorare l'accessibilità e la comprensibilità delle norme fiscali anche mediante l'utilizzazione di specifici strumenti, che si concretizzano nell'esercizio del diritto di interpello, ma in primo luogo dettando disposizioni di carattere generale finalizzate a porre un freno all'ipertrofia legislativa che ha reso il nostro sistema tributario sempre meno trasparente e conoscibile.

Lo Statuto prevede, infatti, la non retroattività delle norme fiscali, il divieto di prorogare i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti, il divieto di istituire nuovi tributi e quello di estendere l'applicazione dei tributi esistenti ad altri soggetti con decreto legge. Si tratta spesso di regole di buon senso quale ad esempio è quella (art. 2) ove è previsto che le leggi e gli atti che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario. Molte di queste regole non sono state però correttamente applicate e rispettate.

La criticità sta nel fatto che queste disposizioni, essendo state introdotte con legge ordinaria, sono state derogate con successivi provvedimenti. Basti pensare che la prima deroga è contenuta nella legge 388 del 23 dicembre 2000, meno di sei mesi dall'approvazione della legge sullo Statuto.

La Corte dei Conti ha puntualmente documentato le deroghe dirette o indirette, le quali già a tutto il 2006 sono state circa 30.

Nello Statuto del Contribuente una serie di norme tutela la posizione del contribuente nei confronti dell'Amministrazione, riducendo le aree di discrezionalità riservate a quest'ultima e prevedendo che i rapporti fra fisco e contribuente debbano essere

di semplice attuazione, trasparenti ed improntati ai principi della buona fede e dell'affidamento.

L'introduzione dello Statuto, dunque, voleva rappresentare una tappa importante nell'attuazione dei principi costituzionali di democraticità e trasparenza del prelievo fiscale come pure nella difficile costruzione di un rapporto tributario ispirato alla pari dignità e al reciproco rispetto tra i soggetti coinvolti. Noi abbiamo guardato allo Statuto del Contribuente come strumento di una pedagogia democratica.

Le vicende di questi anni ci raccontano però di un percorso iniziato con difficoltà e di come ci sia ancora molta strada da percorrere per trasferire i principi e i valori dello Statuto nel patrimonio etico e culturale della collettività.

Questo importante strumento non è ancora sufficientemente conosciuto e sono ancora pochi i contribuenti che lo utilizzano per far valere i propri diritti, rispetto alla platea di soggetti potenzialmente interessati.

Secondo quanto riportato nella Relazione sull'Attività svolta dal Garante del Contribuente per l'anno 2007, apprendiamo, infatti, che "il volume complessivo delle pratiche analizzate negli ultimi cinque anni di attività risulta essere di 25.833".

Se poi andiamo a vedere la disaggregazione di tale dato a livello regionale, abbiamo ad esempio che le pratiche delle quali si è occupato l'Ufficio del Garante del Veneto sono inferiori a quelle trattate dall'Ufficio del Garante dell'Umbria, ovvero che l'Ufficio del

Garante delle Marche ha trattato quasi il doppio delle pratiche del Friuli Venezia Giulia.

Ora, a meno di ritenere che i contribuenti del Veneto siano pienamente soddisfatti di come operino gli Uffici fiscali di quella regione e conseguentemente non abbiano motivo di rivolgersi al Garante, anche su questi dati va fatta una qualche riflessione per capire come vanno effettivamente le cose sul “campo”.

Per consentire, dunque, allo Statuto di esplicitare tutte le proprie potenzialità occorre che i contribuenti sappiano con esattezza quali sono i loro diritti e che siano posti in grado di esercitarli, conoscendo con chiarezza anche quali siano i doveri dell'Amministrazione Finanziaria.

Bisogna, dunque, aumentare il livello di conoscenza dei diritti del contribuente con un maggiore impegno da parte di tutti, ma in particolare da parte dell'Amministrazione Finanziaria.

È necessario prevedere, ad esempio, che in ogni Ufficio fiscale siano forniti ai contribuenti una maggiore e più compiuta rappresentazione dei loro diritti e gli strumenti per il loro esercizio, a partire da collegamenti informatici per interloquire direttamente con l'Ufficio del Garante.

Tutti possiamo e dobbiamo svolgere un'azione informativa anche pensando a strumenti specifici, utili a tale scopo.

A questo proposito la UIL intende promuovere un'associazione nazionale di orientamento e di tutela dei contribuenti, finalizzata alla diffusione della conoscenza dello Statuto e a rendere esigibili i diritti in esso contenuti.

Ma accanto ad una più capillare informazione, occorre che gli strumenti giuridici previsti dall'ordinamento siano adeguati a produrre una tutela effettiva, poiché in caso contrario viene meno l'interesse del contribuente ad attivare l'esercizio dei propri diritti, come dimostrano i dati appena ricordati. Occorre, in definitiva, che vengano fatti passi in avanti per portare a compimento il processo di cambiamento ispirato dallo Statuto.

Riteniamo, ad esempio, che vi sia ancora molta strada da fare sul versante della semplificazione, a partire dagli stessi modelli delle dichiarazioni annuali dei redditi.

Si dovrebbe inoltre evitare di richiedere documentazione della quale l'Amministrazione è già in possesso o reperibile utilizzando meglio gli strumenti di cui è dotata, come le banche dati che devono dialogare fra loro. Si notificano atti di non sempre facile comprensione e con adeguata motivazione, si introducono liti che potrebbero essere evitate solo se vi fosse una maggiore chiarezza ed un confronto con i contribuenti attento anche ai loro diritti e non solo alla "ragione erariale", talora messa in campo a tutela delle proprie responsabilità.

Una questione critica continua ad essere quella dei rimborsi dove si registrano ritardi nell'erogazione oltre ad un cospicuo stock di crediti, una problematica che costituisce una delle principali cause di conflittualità tra contribuenti e fisco.

Un altro tema sul quale va richiamata l'attenzione è quello dell'autotutela, poiché gli uffici sembrano privilegiare un'interpretazione letterale della normativa senza porre la dovuta attenzione ai principi di collaborazione, di buona fede e di errore

scusabile sanciti dallo Statuto. Ciò comporta che non sempre le richieste di annullamento per autotutela vengano prese nella dovuta considerazione.

Ed ancora, circa il fenomeno conosciuto come "cartelle pazze", la Corte dei Conti ha rilevato la permanenza di disfunzioni per erroneità di comunicazioni, avvisi di accertamento e iscrizioni a ruolo in tema di cartelle esattoriali, pur avendo l'Agenzia delle Entrate dichiarato che la percentuale di errori che si riscontra nelle cartelle esattoriali (meno del 3%) è ben più contenuta rispetto ai numeri che sono circolati.

Sulla questione del fermo amministrativo occorrerebbe rigorosamente rispettare il principio di proporzionalità tra l'ammontare del debito e i danni che provoca al soggetto colpito, anche attraverso una disciplina improntata a criteri di equità e di rispetto degli interessi dei contribuenti.

Talora questo principio non sembra essere stato rispettato e la cronaca, ma ancora meglio e puntualmente le relazioni dei Garanti, hanno evidenziato il permanere di elementi di criticità sul sistema della riscossione, specie in riferimento a fermi amministrativi e ad iscrizioni ipotecarie per importi irrisori e anche non dovuti, in presenza di mancata notifica di cartelle esattoriali o anche a seguito di pagamenti avvenuti ma non correttamente registrati ovvero a seguito di ricorsi tributari con esito favorevole per il contribuente.

Criticità che si frappongono come macigni nella costruzione del difficile rapporto di fiducia fra fisco e contribuente.

Una riflessione particolare va fatta sul ruolo del Garante del Contribuente, organismo cui è stato affidato il compito di vigilare sull'osservanza dello Statuto, al quale, rispetto ai compiti assegnati, sono stati dati strumenti normativi e mezzi organizzativi molto deboli ed inadeguati.

Tale carenza di strumenti è all'origine delle difficoltà che il Garante continua ad incontrare per assolvere ai propri compiti istituzionali e per dare garanzie concrete ai contribuenti che gli si rivolgono.

Sono queste alcune delle osservazioni rilevate sulla base dell'esperienza maturata in questi anni. Riteniamo importante individuare i modi per dare a questo strumento giuridico un impulso effettivo, rimuovendo le cause che non hanno ancora consentito appieno l'esplicarsi di tutte le sue potenzialità.

La UIL annette grande importanza alla piena applicazione dei principi contenuti nello Statuto del Contribuente, poiché è attraverso di essi che passa l'affermazione dei principi costituzionali quali l'uguaglianza, la solidarietà e la partecipazione alla fiscalità in base alla propria capacità contributiva.

L'attuazione dei principi e delle garanzie previsti dallo Statuto costituirebbe un contributo rilevante all'affermarsi della legalità fiscale.

L'evasione fiscale continua a rimanere un problema molto grave nonostante l'impegno degli organi preposti a contrastarla. Per vincere questa battaglia occorre coerenza, tenacia, un apparato investigativo efficiente, ma anche un sistema di regole trasparente, semplice e stabile nel tempo. La questione della

legalità fiscale deve occupare un posto centrale nella politica del Paese.

La UIL si batte affinché si continui nella linea di lotta all'evasione perseguita negli ultimi due anni e che ha dato risultati positivi. Diamo atto all'Amministrazione Finanziaria di essersi mossa con impegno e i risultati comunicati dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate alla recente audizione presso la Commissione Finanze della Camera, circa i 3,4 miliardi di euro riscossi nei primi otto mesi dell'anno in corso, stanno a dimostrare che il contrasto all'evasione fiscale può essere portato avanti con profitto. Sarebbe particolarmente importante che queste risorse fossero destinate a diminuire da subito le tasse ai lavoratori dipendenti e ai pensionati che fanno da sempre il loro dovere con il fisco, anzi proprio a causa dell'evasione sistematica di altri, più del loro dovere.

La UIL chiede al Governo, che in questi giorni sta definendo un intervento a sostegno dell'economia, di avere come priorità il lavoro. Detassare le prossime tredicesime dei lavoratori e dei pensionati non risponde solo, come ho già detto, ad un elemento di equità e di giustizia, ma costituisce il modo più efficace per avviare una politica economica anticiclica in grado di favorire la ripresa della domanda interna e contrastare la recessione.

Proprio nell'ambito di questa attività riteniamo importante il rilancio dei valori e dei principi dello Statuto dei diritti del contribuente.

Noi siamo del parere che occorra intervenire attraverso modifiche legislative, cui debbono coniugarsi comportamenti gestionali di

maggior coerenza con i valori espressi dallo Statuto da parte di tutti i soggetti interessati.

È, dunque, in quest'ottica che avanziamo alcune proposte che riteniamo utili per stimolare una riflessione e un confronto che portino ad interventi concreti da parte degli organi istituzionali, sia sotto il profilo legislativo, che sotto quello amministrativo.

La prima proposta è quella di elevare a rango costituzionale il principio di non retroattività e le altre disposizioni dello Statuto del contribuente che attengono a diritti considerati fondamentali e non derogabili.

Si darebbe, in tal modo, un forte segnale di effettività di tutela dei diritti riconosciuti al contribuente che ancora non sono entrati nella coscienza e nei comportamenti del corpo sociale.

Tale proposta deriva anche dal fatto che il Parlamento in questi anni non ha dimostrato sufficiente attenzione ai principi contenuti nello Statuto, proprio a partire da quello sulla non retroattività delle norme in campo fiscale e quindi della certezza del diritto. E ciò nonostante la giurisprudenza abbia spesso ribadito la valenza superiore rispetto alla legge ordinaria dello Statuto del Contribuente.

Questo obiettivo può essere conseguito nel quadro delle riforme istituzionali che necessitano con urgenza al Paese.

La seconda proposta è quella di rivedere la normativa che disciplina il ruolo del Garante del contribuente, rafforzandolo e dando maggior efficacia agli interventi proposti. In caso contrario l'interesse dei cittadini a rivolgersi a questo Ufficio resta

veramente molto debole, come dimostra, ad esempio, quanto accade oggi in materia di autotutela.

Sotto l'aspetto organizzativo riteniamo che l'Ufficio del Garante vada strutturato anche tenendo conto delle dimensioni socio-economiche del territorio di competenza e vada ad esso riconosciuta autonomia, superando l'attuale condizione di dipendenza organizzativa dall'Agenzia delle Entrate, sui cui Uffici svolge attività di vigilanza.

La terza proposta è quella di rafforzare il ruolo e la struttura organizzativa del Ministero dell'Economia chiamato a vigilare sulla corretta applicazione dello Statuto del Contribuente da parte degli uffici delle Agenzie fiscali. A tal fine si rende, fra l'altro, necessario prevedere che il Ministero, nel rispetto dell'autonomia delle Agenzie, stabilisca direttamente le modalità di vigilanza, superando in tal modo la previsione contenuta nell'art. 59, III° comma lettera c), del decreto legislativo 300 del 1999 in base al quale le stesse devono essere fatte oggetto di specifico accordo in convenzione.

Andrebbero, inoltre, individuate procedure che consentano l'attivazione di sinergie tra l'organo di vigilanza del Ministero e l'Ufficio del Garante del contribuente, per renderne complessivamente più incisiva l'attività.

Riteniamo che anche sul piano gestionale possano essere fatti dei passi in avanti. Pensiamo, ad esempio, che in materia di autotutela occorran modalit  operative disciplinate in modo univoco per tutte le Agenzie ed un utilizzo pi  convinto di detto istituto da parte degli Uffici fiscali che, congiuntamente ad una

maggior effettività delle competenze del Garante, potrebbero portare ad effetti deflattivi del contenzioso, con giovamento sia dei contribuenti sia della stessa Amministrazione.

La UIL ritiene, inoltre, che il rispetto dei principi contenuti nello Statuto del Contribuente debba avere un maggior peso anche in sede di valutazione degli obiettivi assegnati e dei risultati conseguiti che debbono trovare, con il concorso dell'azione del sindacato, esplicita previsione anche nella definizione dei sistemi incentivanti.

La quarta proposta è quella che i principi ed i valori dello Statuto del Contribuente vengano esplicitamente previsti e recepiti nel disegno di legge sul federalismo fiscale attualmente in discussione in Parlamento, in modo da rendere chiaro a tutti l'obbligo di osservanza dei precetti ivi contenuti, al fine di garantire uniformità di comportamento da parte degli enti locali, evitando sperequazioni nel trattamento dei diversi contribuenti a seconda del territorio nel quale producono la propria capacità contributiva.

Queste sono le proposte della UIL per rendere veramente efficace lo Statuto del Contribuente. Proposte che offriamo all'approfondimento e all'affinamento del dibattito odierno e che avanza nelle sedi istituzionali nelle prossime settimane.

L'insieme delle questioni legate al sistema fiscale attengono strettamente alla nostra concezione della democrazia, della sua evoluzione e del suo rafforzamento. Nel nostro Paese nell'ambito della fiscalità permangono, anzi vanno rafforzandosi, diffuse aree di privilegio.

La democrazia non è compatibile con aree di privilegio. Per questo la UIL sostiene da tempo che non c'è vera democrazia se non c'è democrazia fiscale. Fare il proprio dovere con il fisco è una delle condizioni principali per accedere ai diritti di cittadinanza. Torna l'inscindibile rapporto tra doveri e diritti che è il cuore della nostra visione di essere cittadini in una comunità democratica.

La cittadinanza è il titolo per accedere a beni fondamentali che devono essere prodotti per sussistere in forme di diritti. Essere cittadini quindi non significa soltanto fruire di quei diritti, ma impegnarsi a contribuire alla loro costruzione. E quindi adempiere a dei doveri.

Coloro che si sottraggono al proprio dovere verso il fisco attentano alla democrazia. I diritti, infatti, sono beni costosi e l'impegno dei cittadini ad assumersene la propria parte di onere, attraverso il fisco, è un comportamento coerente allo status di cittadini.

La UIL crede fermamente a questa visione del rapporto tra democrazia e cittadinanza senza il quale una democrazia non può funzionare.