

Il limite principale. La legge del 2000 ha comunque natura ordinaria

Il merito. Ridotte le distanze nei rapporti con l'amministrazione finanziaria

Lo Statuto «ignorato» 400 volte

Nelle norme varate in dieci anni tante le deroghe ai principi fissati a tutela del contribuente

**Giovanni Parente
Serena Riselli
Alessandra Tibollo**

La torta di compleanno ha ancora un retrogusto amaro. Lo Statuto dei diritti del contribuente entra in doppia cifra domani ma forse è ancora troppo giovane e, per questo, vulnerabile. Nel primo decennio di "vita", infatti, la legge 212 del 27 luglio 2000 è stata disattesa per quasi 400 volte. Solo due anni fa il conto era di 287 disposizioni di legge emanate in deroga al divieto della retroattività o con proroghe dei termini di prescrizione o di decadenza per gli accertamenti fiscali. Oggi sono aumentate di più di un centinaio «e saremo a oltre 400», rileva Ennio Attilio Sepe, presidente dell'Associazione magistrati tributari (Amt) e autore della stima. Una cifra su cui incidono commi e articoli che non dichiarano di discostarsi dai principi dello Statuto: «Ci sono casi - fa notare - in cui la deroga è evidente ma non viene espressa come tale».

Il vero limite dello Statuto, invece, risiede nella sua stessa natura. «È stato sicuramente un grande progresso per la tutela del contribuente - riconosce Cesare Glendi, ordinario di diritto processuale civile all'università di Parma - però non ha risolto certo tutti i suoi problemi. Ci sono clausole auto-rafforzative ma è pur sempre una legge ordinaria, derogabile e modificabile». Un punto su cui anche le sentenze di legittimità e di merito sono dovute spesso intervenire per chiarire il ruolo delle disposizioni contenute nello Statuto: un po' di più di una semplice legge ordinaria e un po' di meno di una legge costituzionale. Fino a precisare, come in una recente pronuncia della Commissione provinciale di Novara, che quando le norme intendono porsi fuori dal solco dello Statuto devono prevedere espressamente la deroga: un'ammissione di responsabilità a tutti gli effetti di chi fa le leggi.

Questo però non toglie, come sottolinea anche Ennio Attilio Sepe, i meriti che lo Statuto ha avuto nel delineare le garanzie nel rapporto tra amministrazione finanziaria e cittadini. Un cambiamento culturale che ha ridotto le distanze. Il termometro numerico riguarda l'istituto plasmato dalla legge del 2000: l'interpello ordinario, vale a dire la richiesta di chiarimenti su casi concreti e personali in tutte le circostanze in cui l'applicazione di una norma tributaria presenta lati oscuri. Agli uffici dell'agenzia delle Entrate sono arrivate 66.258 istanze dal 2001 a oggi. E non mancano i margini di progresso che, come sottolinea il padre della legge, Gianni Marongiu, possono arrivare «applicando proprio i criteri dello Statuto». Uno dei terreni è il processo tributario: «Se il termine per costituirsi davanti al giudice è tassativo per il contribuente - rimarca - dovrebbe essere tassativo anche per la parte pubblica». Ma non solo, perché un altro aspetto riguarda «la necessità di introdurre il potere del giudice di sospendere l'efficacia degli atti impugnati, anche in appello mentre ora lo si può fare solo in primo grado».

Per le fasi precedenti al contenzioso Nicola Chiechi, componente del garante regionale della Puglia, sottolinea, tra gli altri aspetti, che l'emanazione del codice di comportamento (previsto dall'articolo 15) per regolare le attività del personale addetto alle verifiche tributarie «dovrà essere un'occasione da non perdere». E allo stesso modo «occorre provvedere, senza ulteriore indugio, alla completa attuazione della compensazione, ai sensi degli articoli 8 e 18 dello Statuto».

Altro punto è la figura del garante, che la legge ha volutamente delineato senza poteri sanzionatori. I giudizi non sono univoci. «I cittadini non lo hanno nemmeno avvertito - nota Glendi - se lo avessero compreso, ci sarebbe stata

una corsa al garante». Per Raffaello Lupi, docente di diritto tributario a Tor Vergata, «ha una funzione di stimolo» verso l'amministrazione finanziaria: «Il garante può superare i muri di gomma che possono crearsi, specialmente per piccoli contribuenti, in procedure amministrative inevitabilmente rigide». E Marongiu rilancia: perché negli avvisi di accertamento non si indica al contribuente la possibilità di rivolgersi al garante che «non è una istituzione giurisdizionale e quindi non è una figura che si sostituisce alle commissioni tributarie, ma che si affianca ad esse perché può stimolare negli uffici il poterdovere di annullare l'atto». Mentre per Domenico Ciavarella, presidente dell'organizzazione nazionale dei garanti, se l'istituto avesse un potere decisionale e non solo di proposta ci sarebbe più interesse da parte dei contribuenti.

Dalla lettura delle relazioni dei garanti risulta che comunque un interesse c'è: autotutela, imposte dirette e indirette e segnalazione di eventuali irregolarità o omissioni di uffici pubblici i temi più caldi lo scorso anno.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Sul Sole 24 Ore del 7 aprile sono state pubblicate le pagelle sull'attuazione dello Statuto del contribuente a dieci anni dal varo della legge. A dare i voti al provvedimento dodici esperti. Le valutazioni espresse hanno rivelato come l'applicazione dello Statuto non arrivi a conseguire la sufficienza se non per alcuni aspetti.



Il monitoraggio

Le richieste pervenute (richieste di autotutela, segnalazioni) nel 2009 ai Garanti regionali dei contribuenti

Regioni	Istanze ricevute	Principali materie
Abruzzo	23 *	Irpef, tasse automobilistiche, verifiche fiscali, Iva, Ici
Basilicata	80	Accertamenti, ruoli, riscossione tributi, fermo amministrativo, rimborsi e ritardi, autotutela
Bolzano	52	Irpef, Iva, Irpeg, sgravi e rimborsi, verifiche fiscali e irregolarità o inesattezze
Calabria	131	Richiesta di attivazione di provvedimento di autotutela, rimborsi, denuncia di disfunzioni, pratiche anomale, inammissibili o incomplete
Campania	1.302	Rimborsi e/o sgravi di tributi, di sanzioni e di interessi, istanze di autotutela, richieste di intervento a seguito di verifiche fiscali degli Uffici o della Guardia di Finanza, segnalazioni in materia di tributi locali, canone Rai, bollo auto
Emilia Romagna	212	Quesiti di carattere tributario; critiche all'operato degli uffici nell'accertamento di tributi, sanzioni, esenzioni o agevolazioni, tributi locali, presunte omissioni, irregolarità o scorrettezze, ritardata o omessa effettuazione dei rimborsi di imposta
Friuli V.G.	92	Autotutela, ritardi nei rimborsi da imposte
Lazio	1.036	Autotutele, cartelle esattoriali, rimborsi, tributi locali, irregolare funzionamento degli uffici, accertamenti e verifiche
Liguria	110	Irpef, tributi locali, imposte indirette, disfunzioni
Lombardia	nd	Richieste di rimborso, istanze di autotutela, segnalazioni malfunzionamento uffici **
Marche	69***	Richieste di autotutela, studi di settore e Irap, in diminuzione le istanze per la definizione di rimborso di imposte
Molise	22	Risoluzioni, interventi in autotutela, revoca o modifica atti impositivi, riscossioni e procedure esecutive, rimborsi e crediti d'imposta, annullamento o riduzione di accertamenti
Piemonte	397	Pratiche relative a canoni Tv, segnalazioni di irregolarità commesse da uffici; richieste di attivazione di autotutela, rimborsi e sgravi
Puglia	300	Procedure di autotutela tributi erariali attivate, rimborsi d'imposta, verifiche fiscali, istanze in materia di tributi locali, controversie in materia di accertamenti Studi di settore, problematica su Equitalia (rateizzazione)
Sardegna	219	Rimborsi, questioni relative a tributi diretti, questioni relative a tributi indiretti, bollo e tasse automobilistiche
Sicilia	554	Autotutela, riscossione e cartelle di pagamento, rimborsi Iva, rimborsi tributi locali, problematiche sisma Sicilia orientale
Toscana	239	Imposte dirette, abbonamento TV, imposte indirette
Trento	75	Autotutela, studi di settore
Umbria	89	Tributi erariali, tributi locali, rimborsi, riscossione, verifiche
Valle D'Aosta	173	Richieste di autotutela, avvisi di accertamento contestati, procedure di fermo amministrativo ritenute illegittime, modalità di iscrizione di ipoteca legale per presunto credito erariale
Veneto	240	Richiami, segnalazioni ed esposti, sgravi e rimborsi, autotutela

Note: * attività sospese per 6 mesi a causa del terremoto. Dati relativi ai mesi settembre-dicembre 2009; ** informazioni relative solo al primo semestre 2009; *** dati relativi solo al secondo semestre 2009

Fonte: relazioni dei Garanti regionali dei contribuenti

La fotografia

Gli attuali punti di forza e di debolezza dello Statuto del contribuente

GLI INTERPELLI

66.258

È il numero complessivo degli interpellati ordinari previsti dallo Statuto del contribuente che sono pervenuti all'amministrazione finanziaria dal 2001 all'anno in corso. Mentre la progressione dal 2001 al 2009 è stata di circa il 211 per cento: si è passati infatti da 2245 istanze (presentate agli uffici regionali e alla direzione centrale normativa dell'Agenzia delle entrate) a 6.990. Va però registrato come tra il 2008 e il 2009 si sia verificata una flessione (che ha interessato anche le altre tipologie di interpello non disciplinate dallo Statuto): gli "ordinari" sono infatti diminuiti del 23,4 per cento

AUTOTUTELA

4.241

Gli atti annullati per autotutela nel 2009 tra gli accertamenti con esito positivo (dato Corte conti)

LO STATO DI SALUTE



I PRO

L'impatto

« Uno dei meriti principali da parte dello Statuto è quello di aver reso più equilibrato il rapporto tra Fisco e contribuenti
« I miglioramenti più significativi (riconosciuti da esperti e addetti ai lavori) riguardano il principio dell'affidamento e della buona fede del contribuente e quello della motivazione degli atti; su entrambi i fronti i

comportamenti dell'amministrazione finanziaria hanno sempre più privilegiato trasparenza e apertura nei confronti dei contribuenti

Il recepimento

« L'influenza dello Statuto si è manifestata anche sulle pronunce dei giudici tributari: molte sentenze (di merito e legittimità) si sono ispirate ai principi espressi nella legge 212



I PROGRESSI POSSIBILI

Le direzioni

« Da più parti si mette in rilievo come sia possibile fare passi avanti in relazione alla compatibilità o all'attuazione di alcuni principi delineati dallo Statuto
« Tra i punti caldi c'è la questione della permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente nei trenta o nei sessanta giorni lavorativi
« Resta ancora sul tavolo l'emanazione del codice di comportamento per il personale addetto alle verifiche, previsto dall'articolo 15 dello Statuto
« In più non si è ancora provveduto alla completa attuazione della compensazione, ai sensi degli articoli 8 e 18 dello Statuto
« Infine c'è il ruolo del garante del contribuente, che non è e non può diventare un'istituzione giurisdizionale ma può contribuire a un ruolo di ulteriore stimolo nei confronti dell'amministrazione finanziaria



I CONTRO

I limiti «strutturali»...

« Molti tributaristi e la stessa Corte dei conti (nell'ultimo «Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica») hanno rimarcato come lo Statuto resti una legge ordinaria e pertanto resti derogabile e modificabile da altre leggi ordinarie

... e quelli applicativi

« Le difficoltà si registrano soprattutto sul fronte delle

deroghe alle regole fissate nel 2000

« All'indice, in particolar modo, la retroattività delle imposte o dei mutamenti procedurali, il ricorso a proroghe dei termini di accertamento

« Altro fronte su cui si concentra l'attenzione è il deficit di chiarezza e di trasparenza che spesso continua a connotare le leggi tributarie