

Il fisco italiano e il diritto di proprietà cinese

Autore: Nasi Alessandro

In: Diritto tributario

“LA LEGGE E’ UGUALE PER TUTTI” - a maggior ragione la legislazione fiscale è uguale per tutti.

Eppure il senso di tali affermazioni è esattamente contrario a quello trasfuso ai diretti destinatari. Infatti la prima affermazione che troneggia nelle aule di tribunale provoca uno stato di ilarità, la seconda addirittura reazioni scomposte.

Le ragioni di tali sentimenti popolari vanno individuate nel rapporto che lega il cittadino allo Stato.

Un dato incontrovertibile è la sistemica contrapposizione del contribuente italiano al fisco, la complessità delle norme fiscali, introdotte in modo confuso, nonché il contenuto e lo spessore delle stesse, che hanno generato una consolidata tendenza all’evasione fiscale, intesa come una legittima difesa, contro l’arroganza di uno Stato che largheggia nella spesa pubblica e disattende le tante attese di una società composta entrata nel terzo millennio.

E’ appena il caso di ricordare che il rapporto giuridico tributario, che ha come unica finalità il tributo e la corrispondente obbligazione tributaria, è un rapporto complesso, che si sostanzia nel potere/dovere del soggetto impositore, sulla base di specifiche disposizioni normative, di prelevare ricchezza a titolo di tributo dai soggetti dotati di capacità contributiva e che è strumentale all’esercizio, da parte delle varie articolazioni della Pubblica Amministrazione, delle funzioni alle stesse deputate.

Tuttavia, la soggezione al tributo, è un momento fondamentale, in quanto è proprio in quel momento che si instaura un rapporto di partecipazione del cittadino, attraverso il tributo, alla spesa pubblica e il passaggio di questi da beneficiario delle prestazioni erogate dalla società a titolare di diritti.

Ritengo che la concorrenza contributiva ai carichi pubblici debba fondarsi su un “dovere morale” prima ancora che giuridico quale espressione dei valori fondamentali e irrinunciabili di una collettività che sottende un senso di appartenenza e quindi di interesse all’attività dello Stato.

Premesso quanto sopra, la corresponsione del tributo si pone in un rapporto di strumentalità con i diritti inviolabili della persona e con il sistema di valori previsto dalla Costituzione, in quanto rappresenta il primo elemento per la realizzazione/mantenimento dell’organizzazione sociale di uno Stato.

Malgrado ciò, il fisco con le sue previsioni continua ad agitare gli animi, e non soltanto quelli. A ben guardare, però, l’Italia non è mai stata il paese con la più alta pressione fiscale; nel 1997, anno in cui venne richiesto ed ottenuto un sforzo senza precedenti per ridurre il disavanzo d’esercizio entro i limiti previsti dal Trattato Maastricht, la pressione fiscale era inferiore alla media di quella europea e pari al 48,07% del PIL. Dal quel momento inizia il virtuosismo del fisco che porta ad una progressiva riduzione del carico fiscale fino a raggiungere nel 2001 il 45,67% del PIL, sino al successivo cambiamento di rotta verso una crescita. Infatti nel 2003 il prelievo fiscale sale al 46,21% del consuntivo 2003, per poi ridursi nuovamente al 45,30% del consuntivo 2004.

Eppure nonostante i connotati sociali del tributo, i tentativi di riduzione della pressione fiscale, le iniziative volte ad una maggiore diffusione della cultura contributiva, come le diverse convenzioni stipulate dall’Agenzia delle entrate con alcune Regioni Italiane per promuovere tale cultura nelle scuole, gli sforzi del legislatore per una più equilibrata ripartizione del carico fiscale, si infrangono contro la realtà dell’evasione fiscale.

Non voglio parlare delle ragioni dell’evasione, che sono ormai così note e discettate da chiunque in ogni forma di dibattito da provocare le vertigini solo a citarle, quanto del contenzioso tributario dal quale non si può prescindere data la correlazione con l’evasione, delle conseguenze di quest’ultima in termini di finanza pubblica, nonché delle misure di contenimento (una volta erano di contrasto) di volta in volta paventate dal legislatore che, di fatto, si concretizzano, come si legge nella relazione della Corte dei Conti - Sezioni Riunite in sede di controllo del 5 maggio 2005, in una “applicazione così estesa di sanatorie e condoni”.

Da sempre le controversie tra il contribuente e fisco hanno congestionato il sistema del contenzioso tributario, rendendo necessario più di un intervento di riforma del medesimo attuato più volte dal legislatore a partire dalla riforma introdotta dai D.Lgs. n. 545 e 546 del 1992 sino alle più recenti.

Ciò malgrado, i cronici problemi del contenzioso tributario permangono come evidenziato da Vincenzo Russo nella recente relazione al seminario Cogest del 20 gennaio 2006, "La lotta all'evasione fiscale. Alla ricerca del tempo perduto dal Paese" nella quale, relativamente al contenzioso e alla giustizia penale tributaria, si esprime così: "ci sono quattro gravi problemi a monte che pesano fortemente sulla funzionalità di qualsiasi procedimento contenzioso che - non dimentichiamolo - dovrebbe lavorare per eccezione e non interessare la stragrande maggioranza dei controlli via via effettuati.

Il primo problema è la legislazione incerta e confusa. Come dice il Prof. Uckmar, una legislazione di tipo alluvionale che farebbe straripare i fiumi meglio regimentati.

"Due insegnamenti, ancora attuali, ci giungono dall'antica Grecia: da Solone, che assimila le leggi alle ragnatele, perché i forti le sfondano, mentre i deboli vi restano impigliati, e da Platone, che escogita nella Repubblica un esperimento mentale per mettere alla prova la tenuta morale delle persone. Immaginando che qualcuno s'impadronisca del mitico anello di Gige, un interlocutore del suo dialogo sostiene che, una volta reso invisibile, «non si troverà nessuno di così forte tempra da rimanere fedele alla giustizia, tanto da astenersi dal mettere le mani sui beni altrui, una volta che gli sia data la possibilità, per esempio, di arraffare tranquillamente quel che vuole al mercato, di entrare indisturbato nelle case e prendersi le donne che vuole, di uccidere, di liberare chi vuole dalla prigione, e di fare mille altre cose come un dio tra gli uomini» Bodei, il Sole 24 Ore del 29.12.2005.

Il secondo problema è l'applicazione della legge da parte degli uffici. Se la legge è quella che abbiamo detto e se gli uffici sono sovraccaricati di compiti, è chiaro che la qualità principale (gli atti di accertamento) è molto scarsa e quindi elevato è il grado di contestazione. Secondo una rilevazione del Se.C.I.T. degli anni 90, gli accertamenti contestati ammontano al 70% di quelli emanati annualmente. Secondo i dati del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria pubblicati da il Sole 24 Ore del 15.01.06 la soccombenza nel 2004 si attesta al 54,24% rispetto al 60% (2003) ... ma l'AdE non concorda con tale analisi e dà percentuali più basse. E' probabile che l'AdE abbia ragione ma mi pare probabile che il miglioramento dipenda dal tipo di controlli espletati (recuperi a tassazione risultanti da incroci informatici, disconoscimento di deduzioni varie, ecc.) che non cambiano le prospettive della lotta

all'evasione.

Il terzo problema nel passato nasceva dall'eccessiva rigidità del procedimento di accertamento così come disegnato dalla riforma tributaria. Anche se erano previste convocazioni e questionari, nella prassi i contatti tra uffici e contribuenti erano molto limitati. Una volta emessi, gli avvisi di accertamento o le cartelle esattoriali, nel vecchio sistema, non erano previsti ricorsi gerarchici; non erano praticate in via ordinaria procedure di riesame in sede di ufficio; raramente veniva esercitata l'autotutela da parte degli uffici ancorché prevista dall'art. 68 del D.P.R. 27 marzo 1992, n. 287.

Ma ora che il procedimento è flessibile, probabilmente il ricorso alle Commissioni Tributarie serve in chiave dilatoria, per aspettare i condoni.

Il quarto problema - in elenco, non necessariamente in ordine di importanza - è l'irrazionale struttura delle sanzioni di cui dirò tra poco e che, almeno per ora, risulta imm modificata.

A queste quattro cause fondamentali se ne aggiungono altre collaterali ed in qualche modo indotte dalle prime:

- una dottrina ed una giurisprudenza oscillanti perché - come dice Gianni Marongiu - non trovano il tempo per consolidarsi; né sembrano destinate a consolidarsi;
- una prassi degli uffici poco propensi ad assumersi la responsabilità di decidere.

Da questo punto di vista, ritengo che l'introduzione a regime dell'istituto del concordato e della conciliazione giudiziale per i soggetti di difficile accertamento non solo introducono elementi di flessibilità nel procedimento e potrebbero, molto probabilmente, contribuire a ridurre una delle cause del lievitare delle contestazioni. Ma il modo in cui esse sono state introdotte e, soprattutto, la circostanza che esse si accompagnino a veri e propri condoni, ci fa dubitare che da sole tali misure possano contribuire a risolvere l'intricato e complesso problema del contenzioso.

Se aggiungiamo che le Commissioni tributarie sono composte da giudici

dilettanti, a tempo parziale, scarsamente assistiti e, non ultimo, poco propensi ad applicare sanzioni "folli", si capisce come la deterrenza delle medesime possa essere ulteriormente ridotta e, comunque, si produca un accumulo di imposte arretrate, gravate da interessi non di rado inferiori a quelli di mercato, e si

determini così un ulteriore elemento di convenienza ad alimentare il contenzioso stesso.

Se gli uffici non fanno bene il loro lavoro, sono maggiormente probabili errori ed accertamenti discutibili e, quindi, anche loro producono contenzioso. E tuttavia ritengo che i ricorsi alle commissioni tributarie, per lo più e sempre più spesso, non si fanno solo per ottenere giustizia ma per attendere l'ennesimo condono. C'è anche qui una circolarità ed interdipendenza. C'è l'uso dilatorio delle norme anche in questo settore.

Per concludere questo punto, dico che si è ottenuto qualche risultato in termini di riduzione dell'arretrato, ma non mi sembra che ciò sia dovuto ad un miglioramento del funzionamento delle commissioni. Ho motivi per ritenere che:

- l'arretrato si è ridotto verosimilmente per effetto dei condoni a raffica degli ultimi 10 anni;
- il sistema rimane profondamente viziato dal conflitto di interessi;
- rimane irrisolto il problema di una magistratura tributaria togata;
- rimane un sistema a compartimenti stagni rispetto alle innovazioni legislative in materia di accertamento e al lavoro degli uffici per cui uffici e giudici tributari si ignorano a vicenda;
- rimane un sistema profondamente inefficiente che riduce la scarsa deterrenza dei controlli e la credibilità del sistema”.

Il tempo scorre e corre veloce, ma spesso non sembra essere trascorso.

Tesauro, nel lontano 1988,

sulla rivista “Rassegna Tributaria” n. 9, a proposito della riforma del contenzioso tributario, si esprimeva così: “un amministrazione inefficiente genera contenzioso e rende inefficiente il contenzioso; un contenzioso inefficiente può giovare un po’ a tutti: giova alla amministrazione che preferisce un giudice con criteri di giudizio alla buona, non rigorosi; e giova al cattivo contribuente che sa che ricorrendo c’è sempre da guadagnare, intanto perché si rinvia almeno in parte il pagamento delle imposte evase; poi perché comunque si rinvia e non per poco tempo il pagamento delle sanzioni. La strada del contenzioso è una strada lunga di cui nessuno conosce il termine”.

Risulta in tutta la sua evidenza che il deterrente dell’azione giudiziaria si riduce fino a scomparire laddove le contestazioni mosse dall’Amministrazione finanziaria ai contribuenti disonesti non siano oggetto di un giudizio tempestivo, ma restino ferme nelle paludi di annose procedure giudiziarie ingenerando la

convinzione che l'infedeltà agli obblighi tributari non sia efficacemente perseguibile e perseguita.

Vorrei concludere nel segno della speranza verso una radicale riforma dell'intero sistema di rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuenti, speranza corroborata da quanto accade in questi giorni in Cina. Infatti, è notizia recente, come riportata da un settimanale economico/finanziario di sabato 17 marzo 2007, che dopo sette anni di discussione, in Cina si è giunti all'approvazione parlamentare della legge che riconosce il diritto sulla proprietà privata.

Come dire: non è mai troppo tardi.

<https://www.diritto.it/il-fisco-italiano-e-il-diritto-di-proprietà-cinese/>