

Senato della Repubblica

VI Commissione Finanze e Tesoro

A.S. n. 1058

Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Febbraio 2014

Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità
e sul rapporto tra contribuenti e fisco



***“Statuto del Contribuente:
serve una legge costituzionale”***

La delega al Governo per l'emanazione di nuove norme finalizzate a realizzare un sistema fiscale più equo e trasparente e quindi a migliorare il rapporto tra contribuenti e Fisco (A.S. n. 1058) non contiene alcuna disposizione diretta a migliorare il funzionamento dello strumento più importante che attualmente presiede a quel rapporto, cioè la Legge n. 212 del 2000 meglio nota come Statuto del Contribuente.

Bene le nuove norme sul monitoraggio in grado di analizzare l'evasione e l'erosione fiscale per settori e territori; bene la nuova disciplina sull'abuso del diritto e sull'elusione come richiesto dall'Europa; bene le norme in materia di tutoraggio anche per i piccoli contribuenti; bene la revisione del sistema sanzionatorio con una maggiore attenzione alla repressione delle frodi.

Tuttavia la delega non reca l'unica disposizione in grado di attribuire veramente dignità al cittadino nel rapporto con il Fisco e cioè l'adozione dello Statuto del Contribuente mediante un disegno di legge costituzionale.

L'aggiornamento delle norme dello Statuto e l'adozione con legge di rango costituzionale si rendono ormai necessari alla luce della sistematica disapplicazione di questa legge da parte del Legislatore e degli Enti locali, denunciata dalla Corte dei Conti in una Relazione risalente ormai al 2006¹ e mestamente recepita da una risoluzione della Sesta Commissione Finanze e Tesoro del Senato datata 1 agosto 2007 concernente l'indagine «Rapporti fisco-contribuenti: stato di attuazione dello statuto del contribuente e dell'obiettivo di ottimizzazione del servizio per i contribuenti utenti».

Dal 2006 ad oggi la situazione si è aggravata per la progressiva espansione della fiscalità locale avvenuta sotto l'effetto di un federalismo fiscale selvaggio e arretrato che si è sviluppato solo dal lato delle entrate e non anche dal lato della responsabilità della spesa.

La stessa Commissione senatoriale rilevava già nel 2007 che le principali difficoltà di attuazione dello Statuto erano da porre in correlazione con il fenomeno della cosiddetta «pressione legislativa» rappresentata dalla enorme quantità di norme che disciplinano la materia tributaria molte delle quali sono precedenti all'entrata in vigore della Legge 212, dal susseguirsi, a breve distanza di tempo, di norme di modifica, dalla contraddittorietà tra le previsioni che riguardano la stessa materia, dall'inserimento di norme tributarie in provvedimenti disciplinanti altre materie e dalla scarsità di meccanismi di coordinamento e semplificazione.

Ogni anno in Italia secondo alcune stime², sono emanate oltre 60.000 nuove disposizioni tributarie. Il fisco italiano cambia le regole del gioco più volte nel corso dello stesso esercizio finanziario mettendo in seria difficoltà coloro che vogliono adempiere agli obblighi fiscali. La normativa fiscale in Italia cresce più del doppio rispetto agli altri Paesi europei. I soli adempimenti tributari costano 18,3 miliardi all'anno ai contribuenti titolari di partita Iva (artigiani, liberi professionisti e le pmi). Ogni operatore italiano per esercitare una attività economica ha pagato una "tassa occulta", nel 2009, di 4.945 euro all'anno, contro i

¹ Con deliberazione n. 1/2006/G la Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nell'Adunanza congiunta del 19 dicembre 2005 ha programmato l'indagine su "Rapporti fisco/contribuenti: stato di attuazione dello statuto del contribuente e dell'obiettivo di ottimizzazione del servizio per i contribuenti-utenti", con l'obiettivo precipuo di verificare i risultati ottenuti in tale settore.

² Confesercenti - Balzelli d'Italia - Fisco: le cento trappole per imprese e famiglie - Roma, 1 febbraio 2011

1.320 dei francesi, i 1.290 dei britannici, i 1.210 dei tedeschi, i 1.180 degli spagnoli, i 1.080 degli olandesi ed gli 850 degli svedesi. E poi ci meravigliamo se l'Italia è fanalino di coda nella capacità di attrarre nuovi investimenti.

Uno dei presupposti di ogni riforma è eliminare quel bestiario fiscale di cui ogni tanto si parla, ma che caratterizza negativamente il nostro paese rispetto all'Europa.

Il protagonismo e la fantasia fiscale di taluni sindaci e di taluni carrozzoni locali ripropone assurdi balzelli, come tasse sui gradini, sull'uscita di casa o sulla bandiera, basandosi su imposte multiuso (sconosciute in altri paesi) come l'imposta di concessione, l'imposta di occupazione aree pubbliche, tassa sulle insegne, Tarsu e via discorrendo.

E che dire dei cosiddetti contributi di bonifica imposti da carrozzoni politici alle cui elezioni partecipano solo poche centinaia di sodali con lo scopo di richiedere altri soldi alla collettività al di fuori di qualsiasi controllo democratico e di qualsiasi beneficio diretto, per funzioni già finanziate dalla fiscalità generale.

La Confesercenti nel 2011 ha provato a suddividere la rassegna delle 100 tasse in alcune interessanti categorie.

Andiamo dalle paleo-tasse, come quella sulle paludi, alle imposte "esoteriche" come le tasse sulle memorie elettroniche, dalle tasse in maschera come il cosiddetto canone RAI, alle tasse sulle tasse contenute nelle bollette, ad altri prelievi surreali, come la tassa sull'esposizione della bandiera tricolore o le tasse macabre, che riguardano defunti e cimiteri, fino al balzello sui lumini.

E ancora le tasse sul movimento (sulla patente), quelle aeree (su gru e tralicci), quelle sotterranee (su tubi, fogne e botole), fino alle cosiddette "imposte spietate", cioè tasse che magari all'insaputa del legislatore colpiscono chi è già in difficoltà (disoccupati, invalidi, studenti fuori sede, famiglie numerose, sfrattati). Ci sono poi le "imposte burocratiche", cioè prelievi relativi a funzioni pubbliche già finanziate per altra via con la fiscalità generale, che tuttavia vengono imposti a chiunque voglia adire a tali servizi, dalla giustizia al catasto.

Questa giungla di tasse, al di là della pressione fiscale, determina costi aggiuntivi non calcolati a carico dei cittadini, in termini di complicazioni, scarsa trasparenza e adempimenti burocratici.

Per porre un argine a questo "tsunami fiscale" questa stessa Commissione già nel 2007 impegnava il Legislatore a:

1) migliorare il rapporto di collaborazione e buona fede tra contribuente e amministrazione finanziaria attraverso uno scrupoloso rispetto delle prescrizioni dello statuto, rafforzando altresì l'osservanza dei principi in esso contenuti mediante meccanismi più efficaci;

2) rendere, da un lato, più esplicita la coerenza, dal punto di vista giuridico-formale, del rispetto delle previsioni contenute nello statuto, in quanto precetti aventi valore di principi generali della legislazione tributaria, e dall'altro, dare certezza di diritto al contribuente mediante uno scrupoloso rispetto dello statuto, in particolare con la non retroattività delle norme tributarie, con la decorrenza dell'applicazione delle nuove norme tributarie dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di approvazione delle stesse, con la previsione che i nuovi adempimenti tributari decorrano almeno dopo sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge che li prevede, con la limitazione al ricorso all'interpretazione autentica, con il divieto di proroga dei termini nei casi di prescrizioni e di decadenze degli accertamenti

tributari, e con la limitazione del fenomeno della proliferazione di modifiche alle disposizioni tributarie;

3) *imporre, nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, il rispetto, nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi a qualsiasi livello, dei principi contenuti nello statuto dei diritti del contribuente, ribadendone il valore di principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario;*

4) *perseguire altresì un organico e razionale disegno di riordino e semplificazione della normativa, con la necessità di introdurre una legislazione tributaria di carattere generale, che possa concretizzarsi in un unico codice delle norme fiscali che riunisca e disciplini, in modo organico, i diversi testi normativi, regolando gli istituti comuni ai vari tributi, nella consapevolezza di dover tutelare le aspettative del cittadino e degli operatori economici.*

Tutto ciò, a distanza di 13 anni, è rimasta una pura dichiarazione di intenti, mentre il Legislatore nazionale e locale continua a disattendere sistematicamente i principi contenuti nello Statuto e mentre cittadini, contribuenti, utenti e consumatori assistono alla espansione di un federalismo fiscale selvaggio, antiquato e senza regole.

L'attuale Statuto, così com'è, non serve quasi a nulla. Perché ha valore solo sul piano politico e mediatico mentre di gran lunga minore è il suo valore tecnico-giuridico.

D'altro canto la giurisprudenza gli riconosce un mero valore "interpretativo" in quanto conferma norme già esistenti. Insomma un "proclama disarmato", un'arma scarica nelle mani dei cittadini, che qualche volta ha anche il sapore della beffa in quanto continuamente derogato dal Legislatore.

Pertanto, chiediamo, che la delega sulla riforma fiscale di cui all'Atto Senato n. 1058 contenga anche la delega al Governo ad emanare un disegno di legge costituzionale per l'adozione dello Statuto del Contribuente in un testo aggiornato che:

- a) **recepisca e trasformi effettivamente in principi fondamentali, cogenti e inderogabili dell'ordinamento costituzionale le attuali disposizioni nonché le raccomandazioni contenute nella Risoluzione approvata dalla Sesta Commissione Finanze e Tesoro del Senato il 1 agosto del 2007;**
- b) **contenga effettivamente per le Regioni e gli altri Enti locali principi fondamentali, cogenti e inderogabili di coordinamento del sistema tributario.**

L'auspicio è che se davvero si è aperta una stagione di riforme, questo Parlamento colga l'opportunità per avviare anche questa riforma di civiltà giuridica e di competitività, prima che il malcontento per una spesa pubblica mal gestita, reso più acuto da una grave recessione economica, trovi nell'ampia economia sommersa un pericoloso incubatore di rivolta fiscale.