

***La protezione legale del contribuente
di Giancarlo Fornari
(in "il fisco" n. 23 del 7 giugno 1999, pag. 7682)***

1. Come si realizza la protezione legale

La necessità di una protezione legale del contribuente nasce storicamente dalla constatazione che le due parti del rapporto tributario - il Fisco e il cittadino - non sono in una posizione di parità. Si afferma così l'esigenza di non lasciare il cittadino indifeso di fronte agli abusi che può compiere a suo danno il potere politico.

La prima forma di protezione legale del cittadino consiste nel fissare le regole del gioco, cioè nello stabilire come vanno distribuite le parti tra i vari attori politici. Poiché la tendenza all'aumento della spesa è inarrestabile, negli Stati moderni ci si rende conto ben presto della necessità che i due poteri - quello di fissare le risorse da prelevare dalle tasche dei sudditi e quello di spenderle - siano distinti fisicamente e politicamente.

La soluzione che si impone, non senza feroci e spesso sanguinose battaglie, sta nel togliere costituzionalmente al principe e ai suoi ministri il potere di imporre tributi per affidarlo ai corpi legislativi democraticamente eletti e, contemporaneamente, nell'affermare il principio che le imposte devono essere commisurate alla capacità di sostenerle.

Senza andare troppo lontano nel tempo, tra i più significativi esempi di questa tendenza si possono citare gli artt. XIII e XIV della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo.

Article XIII

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre les citoyens en raison des leurs facultés.

Article XIV

Les citoyens ont les droits de constater par eux mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Queste disposizioni affermano solennemente i due principi cui sono ispirati tutti i moderni sistemi tributari, e cioè quello della riserva di legge e della tassazione rapportata alla capacità contributiva. Nella Costituzione italiana questi principi saranno richiamati dall'art. 23 ("Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge") e dall'art. 53, comma 1 ("Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva").

L'insieme di queste garanzie viene completato dalla crescita di un sistema di giurisdizione professionale autonomo anch'esso dal potere politico. Così, quando nella Prussia di metà Ottocento il Kaiser minaccia il mugnaio di chissà quali angherie perché insiste a utilizzare le sue terre secondo il diritto riconosciuto dalla consuetudine, il mugnaio può rispondere senza scomporsi con la famosa frase: "Maestà, ci sono dei giudici a Berlino".

Riserva di legge da un lato e riserva di giurisdizione dall'altro, con la conseguente garanzia di imparzialità ed equità, sono quindi le prime e

fondamentali forme di protezione legale del contribuente. All'interno di questi confini la legislazione dei vari sistemi positivi ha provveduto a costruire dei meccanismi di garanzia che, nell'insieme, coprono tutte le fasi più importanti dell'attività dell'Amministrazione e del rapporto che attraverso questa attività si viene a creare tra Fisco e contribuente. In molti Paesi (come, ad esempio, la Gran Bretagna, la Spagna, gli Usa, il Canada, l'Australia) queste norme, o almeno la maggior parte di esse, sono raccolte in un corpus speciale, per lo più denominato "Statuto del contribuente" o "Carta dei diritti del contribuente"; in altri ordinamenti sono invece disseminate all'interno dei vari istituti tributari.

Proveremo a delineare alcuni tra i più importanti aspetti di questa tutela in relazione al caso italiano ma senza trascurare, quando possibile, il riferimento alle legislazioni di altri Paesi.

A. Protezione del contribuente realizzata introducendo dei vincoli all'attività di accertamento dell'Amministrazione

A.1. Garanzia della conoscenza degli atti:

- l'Amministrazione non può negare al cittadino l'accesso agli atti del procedimento aventi rilevanza esterna (L. n. 241/1990, [art. 22](#), sia pure con qualche limitazione per i procedimenti tributari);

- l'Amministrazione è tenuta a comunicare al contribuente gli atti che lo riguardano attraverso modalità che ne garantiscano la tempestiva conoscenza [lettera c) della [Direttiva del Ministro](#) 25 novembre 1996, in "il fisco" n. 3/1997, pag. 739] e la riservatezza (L. n. 675/1997).

A.2. Garanzia del contraddittorio

L'Amministrazione è tenuta a contestare al contribuente le violazioni riscontrate nel corso di una procedura di accertamento prima di concluderla ([artt. 32, 36-bis e 36-ter](#) del D.P.R. n. 600/1973; [art. 51](#) del D.P.R. n. 633/1972). In particolare l'[art. 36-bis](#), comma 3, dispone che "Quando dai controlli automatici (compiuti sulle dichiarazioni dei redditi, n.d.r.) emerge un risultato diverso rispetto a quello indicato nella dichiarazione, l'esito della liquidazione è comunicato al contribuente ... per evitare la reiterazione di errori e per consentire la regolarizzazione degli aspetti formali e la comunicazione all'Amministrazione finanziaria di eventuali dati ed elementi non considerati nella liquidazione". Allo stesso modo l'[art. 36-ter](#) dispone che "il contribuente ... è invitato, anche telefonicamente ... a fornire chiarimenti in ordine ai dati contenuti nella dichiarazione e ad eseguire o trasmettere ricevute di versamento e altri documenti non allegati alla dichiarazione ...".

A.3. Garanzia di difesa

Sono nulli gli atti privi della motivazione e dell'indicazione dell'autorità e dei termini per ricorrere ([art. 42](#) del D.P.R. n. 600/1973; L. n. 241/1990, [art. 3](#)).

A.4. Garanzia di trasparenza

L'Amministrazione è tenuta a comunicare al contribuente il nome dei responsabili dei procedimenti e il termine entro il quale questi dovrebbero concludersi (L. n. 241/1990, [artt. 2 e 4](#)).

A.5. Garanzia di certezza sull'attività dell'Amministrazione:

- fissazione dei termini massimi entro cui devono esaurirsi i procedimenti che si concludono con atti compiuti nell'interesse del contribuente (D.M. n. 678/1994; L. n. 241/1990, [art. 2](#); D.P.R. n. 602/1973: [art. 37](#) per i rimborsi di ritenute, [art. 38](#) per il rimborso di versamenti diretti, [art. 41](#) per i rimborsi d'ufficio);

- fissazione di termini massimi entro i quali, a pena di decadenza, devono esaurirsi i procedimenti che si concludono con atti compiuti nell'interesse dell'Amministrazione: [artt. 36-bis e 43](#) del D.P.R. n. 600/1973 ("Gli avvisi di accertamento devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione"), [art. 57](#) del D.P.R. n. 633/1972;

- risposta alle richieste dei contribuenti dirette a conoscere il parere dell'Amministrazione in ordine al comportamento da seguire per l'applicazione di norme tributarie di particolare difficoltà, ad esempio in materia di fusioni e scissioni societarie: L. n. 413/1991, [art. 21](#) (cosiddetto "interpello").

Un aspetto particolare della tutela nell'ambito delle procedure di accertamento riguarda le garanzie nei confronti del contribuente sottoposto a verifica, a cominciare dall'obbligo del preavviso che sussiste in molti Paesi (ma non in Italia).

Degna di nota a questo proposito, insieme a quella australiana, è la Carta francese dei diritti del contribuente sottoposto a verifica, che stabilisce con grande rigore i limiti dei poteri dei verificatori e i corrispondenti diritti del contribuente. In Italia sono state dettate disposizioni a livello amministrativo con la Direttiva 25 novembre 1996 del Ministro delle finanze. Con questo documento, e con le altre disposizioni in vigore nella materia, viene fissato un limite massimo alla durata delle verifiche, prevista la possibilità del contribuente di rivolgersi all'autorità superiore in caso di irregolarità, sancito il suo diritto messo al corrente delle operazioni effettuate giorno per giorno e di formulare osservazioni e richieste prima che venga redatto il verbale conclusivo.

B. Protezione del contribuente attraverso meccanismi di prevenzione o di raffreddamento dei conflitti

Allo scopo di ridurre le liti (che hanno sempre un costo non indifferente, soprattutto per il cittadino) è prevista la possibilità di "patteggiare" l'imponibile dopo l'emissione di un avviso di accertamento (in certi casi anche prima) tramite il cosiddetto "concordato". Nel caso sia stato presentato ricorso, è possibile accordarsi per la chiusura della lite, fino alla prima udienza ("conciliazione giudiziale") (D.Lgs. n. [218/1997](#)).

C. Protezione del contribuente attraverso meccanismi amministrativi di riesame e di correzione degli atti

L'Amministrazione italiana, sia di ufficio che su istanza di parte, può (ma non vi è obbligata) decidere di annullare un proprio atto illegittimo, evitando al contribuente la necessità di rivolgersi al giudice (D.P.R. n. 287/1992, [art. 68](#); D.M. n. [37/1997](#)).

Nel Regno Unito se un contribuente non è d'accordo con la modalità con cui è stato trattato il suo caso può rivolgersi in prima istanza al funzionario incaricato di seguire il suo dossier.

Se non si arriva ad una decisione soddisfacente può scrivere al Controller dell'Accounts Office competente e successivamente all'Adjudicator, un referente imparziale che si occupa di risolvere

problemi inerenti alle attività dei diversi settori dell'Amministrazione finanziaria.

In Giappone quando un contribuente non è d'accordo con alcune decisioni del Fisco può richiedere al direttore dell'ufficio di riesaminare il suo caso. Se il riesame non porta a un risultato per lui favorevole il contribuente può investire della questione il presidente del Tribunale tributario nazionale. Se si oppone alla decisione del presidente può portare, in ultima istanza, il caso dinanzi a un Tribunale ordinario.

D. Protezione attuata attraverso meccanismi che consentano in determinati casi la non applicazione delle sanzioni

Un sistema adeguato di tutela deve prevedere la possibilità di non applicazione delle sanzioni in alcuni casi tassativamente indicati. In Italia è prevista la non punibilità del contribuente nei casi di forza maggiore, di obiettiva incertezza sul significato delle disposizioni e quando le violazioni derivano da ignoranza della legge tributaria non evitabile (D.Lgs. n. 472/1997).

E. Protezione attuata attraverso meccanismi che consentano al contribuente la correzione dei suoi errori

Nel caso sia stato il contribuente a sbagliare, la legge gli consente di "ravvedersi" autodenunciandosi e pagando l'imposta dovuta, gli interessi e una sanzione tanto più ridotta quanto più il ravvedimento è vicino alla violazione (D.Lgs. n. 472/1997).

F. Protezione realizzata introducendo dei vincoli all'attività di riscossione (sospensioni/rateazioni)

Il contribuente può chiedere la sospensione della cartella di pagamento al giudice tributario (che deve decidere in via di urgenza) oppure, in certi casi, allo stesso ufficio finanziario (sempre, però, a condizione che abbia presentato ricorso). Se, invece, decide di pagare, può chiedere di farlo anche ratealmente, ovviamente con l'aggiunta degli interessi. La sospensione, tuttavia, non è automatica ma può essere concessa o meno, a seconda dell'orientamento dell'autorità a cui è stata richiesta.

Al contrario in Spagna il contribuente, secondo la "Legge dei diritti e delle garanzie del contribuente", ha il diritto, nel caso sia già stato presentato un ricorso amministrativo, all'automatica sospensione della riscossione del debito fiscale su presentazione delle garanzie previste dalla legge (ma esiste anche la possibilità che si possa prescindere dalle garanzie nel caso in cui, ad esempio, si contesti l'esistenza di un errore di calcolo, materiale o di fatto dell'Amministrazione).

Interessante è il caso del Canada dove il Servizio delle Entrate (Revenu Canada) può decidere di annullare in tutto o in parte gli interessi o le sanzioni quando questi sono relativi a violazioni determinate da un fatto dell'Amministrazione finanziaria. L'annullamento dell'obbligo degli interessi è previsto anche quando il contribuente non può pagare per cause indipendenti dalla sua volontà, ad esempio per la perdita dell'impiego o per riconosciute difficoltà finanziarie o quando gli interessi costituiscono una quota molto ampia dei versamenti da effettuare.

G. Protezione attraverso appositi organismi di garanzia

Si tratta di organismi denominati in vario modo (Ombudsman, Garante del contribuente, Taxpayer Advocate, eccetera) che in alcuni casi sono esterni, in altri interni all'Amministrazione. In alcuni ordinamenti questi

organismi sono dotati di strutture e risorse proprie ed hanno anche il potere di indicare soluzioni vincolanti per l'Amministrazione, in altri sono privi di strutture e risorse e hanno solo la possibilità di "suggerire" soluzioni. E' chiaro che nella seconda ipotesi la forza di questi organismi e la loro credibilità sono notevolmente inferiori. Tra gli esempi più interessanti possiamo citare il Commonwealth Ombudsman australiano, con il potere di esaminare reclami e chiedere all'Amministrazione di riconsiderare la sua decisione o di giustificare meglio i suoi comportamenti, e l'Ombudsman inglese, strutturato nella forma di un Commissario Parlamentare per le Amministrazioni. In Italia, nel progetto di legge di Statuto del contribuente attualmente in discussione alla Camera, è stata prevista la costituzione di un organismo di tutela (il Garante del contribuente) che però, come vedremo più avanti, non si colloca certo al top della classifica per quanto riguarda risorse, struttura e poteri.

H. *Protezione giurisdizionale*

La possibilità di fare ricorso ai giudici tributari rappresenta di per sé, come abbiamo già accennato, una delle principali garanzie costituzionali del contribuente. In Italia, con una recente riforma il contribuente è stato posto in una posizione processuale parificabile a quella della controparte pubblica, e gli sono state riconosciute facoltà nuove come quella di chiedere la sospensione giudiziale nonché di promuovere il "giudizio di ottemperanza" per l'esecuzione forzata delle sentenze che l'Amministrazione si rifiuta di applicare (decreti legislativi nn. 545 e 546 del 1992).

2. **Protezione legale e protezione reale**

Le forme di garanzia che abbiamo sinora esaminato (e che sono solo una parte di quelle previste dall'ordinamento) danno l'idea di un sistema di protezione particolarmente vigoroso. Sembra quasi che il moderno contribuente si trovi in una condizione idilliaca. Ma siamo sicuri che le cose stiano proprio in questi termini?

Innanzitutto c'è da tener presente che la protezione legale, per quanto estesa, non può risolvere da sola tutti i problemi del contribuente; problemi che molto spesso sono legati al peso reale delle imposte. E' chiaro che un sistema in cui la protezione legale è massima ma il livello della pressione tributaria è molto elevato, magari vicino ai limiti dell'esproprio, per il contribuente è sicuramente meno preferibile di un altro in cui le garanzie sono minori ma la pressione tributaria è più ridotta e accettabile.

In secondo luogo, quando si discute di garanzie occorre sempre andare a guardare la distanza che divide le parole dai fatti.

Purtroppo, se andiamo a guardare cosa accade nella realtà, possiamo facilmente riscontrare che molto spesso la tutela legale rimane solo scritta sulla carta.

A seconda del modo in cui le norme sono concretamente applicate (o "non" sono applicate) può infatti accadere che le garanzie legali diventino solo virtuali, prive del minimo nesso con la realtà.

Vorrei fare qualche esempio riportandomi alle ipotesi di tutela viste in precedenza, cominciando dai termini dei procedimenti.

Qui la differenza tra previsioni legali e situazione reale nel caso italiano è veramente macroscopica, come vediamo da questo specchietto.

Procedimento	Termine legale	Termine reale
Variazioni catastali	40 giorni	1-3 anni (con arretrati anche dal 1990)
Registrazione atti pubblici	3 giorni	6-8 mesi
Rimborsi	30 giorni	5-10 anni

Vediamo un prospetto esemplificativo dell'entità macroscopica dei rimborsi arretrati:

RIMBORSI IMPOSTE DIRETTE

Miliardi di lire

Anno d'imposta	Totale rimborsi
fino al 1989	402
1990	606
1991	2.926
1992	4.928
1993	5.048
1994	4.299
1995	3.838
1996	3.350
1997	3.807
Totale	29.205

Uno dei problemi principali delle procedure di accertamento sta nel fatto che l'Amministrazione - al contrario di quanto previsto dalle disposizioni che abbiamo esaminato - quando riscontra qualche errore od omissione nelle dichiarazioni non invia al contribuente alcun avviso preventivo o richiesta di chiarimenti, ma notifica direttamente l'intimazione di pagamento. Molto spesso questa intimazione (la cosiddetta "cartella di pagamento") non viene neppure notificata secondo le regole, e il contribuente si trova esposto in modo improvviso e impreveduto alle procedure di riscossione coattiva.

Ma forse può essere utile dare la parola direttamente agli interessati.

Spett.le Ufficio per il contribuente,

Nel dicembre 1998 mi è stato notificato un avviso di mora per un importo di circa 1 milione (circa 500 euro, n.d.r.).

La relativa cartella non mi è stata mai notificata. Da informazioni assunte in esattoria ho appreso che il messo notificatore si sarebbe presentato alla mia abitazione nel luglio 1997 e, non avendo trovato nessuno in quanto ero al lavoro, ha depositato la cartella presso il comune senza lasciare avvisi in cassetta e senza contattare i vicini (che sicuramente si trovavano in casa perché anziani).

Dall'ufficio ho appreso che la richiesta di pagamento deriva dal fatto che non avrei allegato alla dichiarazione dei redditi del 1990 la ricevuta dei versamenti dell'assicurazione (versamenti, peraltro, da me regolarmente effettuati). Mi è stata pertanto addebitata la somma di lire 343.000, salita poi tra sanzioni e interessi a lire 960.000.

In data 17 febbraio 1999 ho presentato ricorso allegando le ricevute dei versamenti fatti all'assicurazione e chiedendo l'annullamento della cartella.

In data 24 febbraio ho ricevuto la visita dell'ufficiale giudiziario il quale pretendeva di pignormi i mobili. Per evitare preoccupazioni ho preferito pagare la somma richiesta (nel frattempo salita a lire 1.075.000 a fronte delle 343.000 iniziali).

Adesso spero che codesto Ufficio possa aiutarmi ad avere presto il rimborso di quanto pagato.

Come si vede, la dichiarazione è del 1990; la richiesta di pagamento arriva nel 1997, senza essere preceduta da alcuna richiesta di chiarimenti, e non viene neppure regolarmente notificata. Quando, poi, il contribuente si è illuso che avendo presentato ricorso e documentato le sue buone ragioni la questione si risolverà in modo positivo, arriva a casa l'ufficiale della riscossione che sotto minaccia di sequestro dei mobili gli estorce una somma di più di 3 volte superiore a quella che il contribuente si sarebbe dedotto indebitamente. In sostanza, siamo di fronte a quello che potremmo chiamare un vero e proprio "scippo di Stato" (se, infatti, la sfortunata signora spera nel rimborso di quanto pagato indebitamente dovrà aspettare almeno 6-7 anni). Le garanzie del contraddittorio, della conoscenza degli atti, della capacità contributiva vengono così violate grossolanamente.

A fronte di avvisi di pagamento spesso del tutto errati, il problema di comunicare con gli uffici che li hanno emessi nel tentativo di farli annullare è una continua fonte di angosce:

Ho ricevuto una cartella di pagamento perché non avrei pagato il bollo della mia moto per il 1994, cosa non vera visto che ho conservato la ricevuta di pagamento. Dopo numerosi tentativi inutili di trovare informazioni per telefono sono andato all'ufficio del registro e lì, dopo una lunga fila, ho appreso che devo andare all'ufficio del Pubblico registro automobilistico per farmi mettere un visto sulla ricevuta e poi devo nuovamente tornare all'ufficio del registro per chiudere (forse) la questione. Vorrei sapere chi mi risarcirà delle spese di questi giri e di

tutte le ore di lavoro perdute.

Dopo più di dieci anni è intervenuta la sentenza definitiva che dà ragione a mio padre, nel frattempo deceduto, in una vertenza con l'Amministrazione finanziaria. Il Centro di servizio, che dovrebbe finalmente emettere il vaglia di rimborso, è chiuso al pubblico. Sono tre mesi che chiamo quasi quotidianamente il numero 164.75, facendo oltre 20 telefonate ogni volta, solo per sentire il tono di occupato. Posso avere un suggerimento su come contattare questa irraggiungibile Amministrazione?

Le garanzie in caso di verifica sono spesso calpestate

La mia ditta è stata sottoposta a verifica, gli operatori hanno prelevato tutta la documentazione contabile per portarla nei loro uffici, alla fine della verifica mi sono state contestate con il verbale conclusivo diverse violazioni nei confronti delle quali non ho avuto alcuna possibilità di difendermi. Credo che, come previsto anche dalla normativa, le contestazioni avrebbero dovuto essermi comunicate giorno per giorno, attivando un contraddittorio che avrebbe consentito di evitare gli errori in cui sono incorsi i verificatori.

Oppure non si tiene conto delle norme che prevedono l'esimente dalle sanzioni in caso di forza maggiore

Sono venuti i verificatori e non hanno potuto scaricare le registrazioni contabili dal computer perché questo si trovava da alcuni giorni in riparazione presso una ditta ... Nonostante il nostro amministratore abbia esibito le bolle di consegna dell'elaboratore ci è stata inflitta una sanzione di diverse centinaia di milioni per non aver registrato le operazioni imponibili, anche se l'Iva relativa a queste operazioni era stata regolarmente versata, come si poteva riscontrare agevolmente presso l'ufficio.

3. La protezione virtuale

Credo che da questi esempi emerga con grande chiarezza la necessità di sottoporre gli istituti giuridici a un continuo riscontro con la realtà, in modo da verificare se le garanzie del contribuente sono effettive o figurative.

Il contribuente non è garantito se il contraddittorio previsto dalle norme non viene praticato, se la conoscenza degli atti tramite le notifiche è a rischio, se le cause si concludono non prima di dieci o dodici anni, se una volta conclusa la causa con la condanna dell'Amministrazione deve aspettare ancora altri 2, 3, 4 anni per vederla applicata; se non è prevista la possibilità di recupero delle spese ingenti, non solo legali, che il contribuente ha dovuto sostenere per avere giustizia.

Non vi è protezione reale se il contribuente non può contare - prima ancora di ricorrere al contenzioso - sull'intervento di un organismo

esterno all'Amministrazione e se questo organismo non è dotato delle strutture, delle risorse e dei poteri necessari per poter svolgere adeguatamente il suo compito.

Non vi è, infine, protezione reale se l'Amministrazione non rispetta i termini che la legge o suoi stessi decreti hanno fissato; se i formulari e le istruzioni sono difficilmente comprensibili e le procedure complesse e costose; se mancano sistemi di informazione e assistenza adeguati; se manca una possibilità effettiva di contatto e di confronto con gli uffici; se l'Amministrazione è orientata al conflitto anziché al dialogo, al comando anziché al servizio. Quando tutto questo si verifica, il contribuente non è più un cittadino ma un suddito, non è più parte di un rapporto paritario ma è soggetto passivo di un rapporto autoritario.

4. Conclusioni

Per reagire a questa situazione, che non è solo specifica del caso italiano, sono in corso in quasi tutti gli ordinamenti importanti iniziative che puntano sostanzialmente sulla riforma dell'Amministrazione (o, comunque, sull'introduzione di misure che la rendano più rispettosa delle esigenze e dei diritti del contribuente). Ci limitiamo a citare le attuali esperienze di tre Paesi: il Canada, gli Usa, l'Italia.

Canada - In questo Paese è stato lanciato di recente un "Programma di equità" che prevede numerose iniziative dirette a migliorare l'attività dell'Amministrazione in 7 campi: informazione, rapidità del servizio, parità di trattamento, imparzialità, disponibilità, supporto del cliente, trasparenza dei risultati.

Usa - Negli Usa, a seguito di una serie di pesanti contestazioni rivolte all'Amministrazione finanziaria sono stati avviati, dopo un'indagine durata due anni condotta da una Commissione del Congresso, numerosi cambiamenti nel modo di operare e nella struttura stessa dell'Irs. Le principali accuse riguardavano (oltre che l'insoddisfacente utilizzo del sistema informativo) l'eccessiva estensione dei poteri e il modo spesso vessatorio di usarli da parte dell'Amministrazione. Le associazioni di consumatori, in primo luogo l'attivissima National Audit Defense Network, specie di mutua di difesa legale dei contribuenti, hanno denunciato casi incredibili come quello dell'asilo sequestrato con tutti i bambini dagli agenti dell'Irs perché l'amministrazione non aveva pagato le tasse, e dissequestrato solo dopo che i genitori dei piccoli si impegnarono a pagare in proprio le tasse arretrate, o della funzionaria dell'Irs la quale, offesa da una contribuente nel corso di un colloquio nel proprio ufficio, si recò nella boutique di proprietà dell'interessata e la sequestrò esponendo dei cartelli che denunciavano anche il sospetto traffico di droga; episodio stigmatizzato pesantemente dal Tribunale che condannò l'Irs a un sostanzioso risarcimento.

Ci può essere forse anche qualche esagerazione in queste e in altre storie che vengono riferite e che spesso hanno l'aria di vere e proprie leggende metropolitane, ma certo un uso eccessivo e spesso vessatorio dei poteri dell'Irs ci deve essere sicuramente stato, se a seguito dell'indagine parlamentare il responsabile del Servizio è stato rimosso dall'incarico e il nuovo Commissioner, il manager dell'industria informatica Charles Rossotti, si è affrettato a dichiarare che "l'Irs sarà il primo difensore del contribuente" dando nuovo impulso alle azioni speciali di "problem solving" a beneficio dei contribuenti.

E certo è stata una reazione al diffondersi del risentimento contro gli abusi veri o presunti dell'Irs l'ampliamento progressivo dei compiti e dei

poteri del Difensore fiscale americano, che si è oggi trasformato in un organismo del tutto indipendente, il Taxpayer Advocate, che oltre alla struttura centrale può contare su estese diramazioni periferiche ed è titolare di una serie di importanti poteri incluso quello di impartire prescrizioni vincolanti all'Amministrazione. Con queste e altre forme di garanzia antiche e recenti - incluse anche modalità di assistenza molto perfezionate - si può dire che il sistema americano si collochi oggi all'avanguardia per quanto riguarda la protezione "reale" del contribuente.

Italia - Non certo la stessa cosa si può dire dell'Italia, dove nel sistema fiscale e nell'Amministrazione convivono ancora due anime, quella del vecchio Fisco, convinto che il contribuente sia per definizione un potenziale evasore e quindi un nemico di cui diffidare - se possibile, una vittima da vessare e da opprimere - e il nuovo Fisco, convinto della necessità di avere col contribuente un rapporto aperto, civile e costruttivo.

Nonostante l'impegno di molti operatori illuminati, quello che prevale non è il modello "nuovo" di Fisco ma il vecchio, che oramai fa parte integrante del Dna di questa Amministrazione.

Per sradicarlo occorrerà purtroppo un lungo lavoro di formazione, di riconversione culturale, di incentivazione. E non sarà certo risolutiva l'eventuale entrata in vigore - che comunque mi auguro sia ormai prossima - della legge sullo Statuto del contribuente: sia perché una legge da sola non può cambiare la cultura di un'istituzione, sia perché molte norme della legge sono timide - vedi, ad esempio, l'istituto dell'Ombudsman, che nasce tutto interno all'Amministrazione, senza strutture, senza poteri, senza risorse, una pallida imitazione degli organismi di cui abbiamo parlato sinora - sia perché, infine, altre norme non sono realistiche, come quelle che pretendono di moltiplicare l'attività di assistenza dell'Amministrazione senza però prevedere dove dovranno essere reperite le risorse indispensabili per realizzare questo obiettivo.

COME OPERA IL GARANTE

Garante americano	Garante italiano
<i>Struttura</i>	<i>Struttura</i>
63 Dirigenti di distretto	Sede: negli uffici delle Direzioni regionali
1 National Taxpayer Advocate	Garante nazionale: non previsto
Personale: circa 600 unità	Segreteria e supporto tecnico: forniti dalle Direzioni regionali delle Entrate
Uffici, segreteria, bilancio, sedi separate dall'IRS	Personale e budget: non previsti (solo compensi non meglio precisati e rimborsi spese ai 3 componenti)
<i>Rapporti</i>	<i>Rapporti</i>
Presenta rapporti direttamente al Senato	Presenta rapporti al Ministro
<i>Poteri</i>	<i>Poteri</i>
1) Emettere un Tao (Taxpayer Advocate Order) con il quale viene ordinato all'Irs di interrompere una procedura di riscossione e altre azioni lesive dei	Rivolgere richieste di chiarimenti e raccomandazioni agli uffici

diritti del contribuente	Accedere agli uffici per	
2) Emettere una Tad	controllare la funzionalità dei	
(Taxpayer Advocate Directive)	servizi di assistenza	
con la quale si richiede all'Irs di	Richiamare gli uffici al rispetto	
mettere in atto determinate azioni	dei termini per i rimborsi	
per proteggere i diritti dei	Attivare le procedure di autotutela	
contribuenti	Segnalare all'autorità	
	gerarchicamente superiore i	
<i>Attività nel 1998</i>	comportamenti lesivi dei diritti	
Emesse 21 Tad	dei contribuenti anche per	
Emessi circa 20.000 Tao	eventuali procedimenti disciplinari	
Risolti più di 270.000 casi con le		
iniziative di "Problem Solving"		

Negli ultimi anni nel nostro Paese è stato fatto indubbiamente un grande cammino verso la modernizzazione del sistema tributario. Molti vecchi tributi sono stati soppressi, al loro posto sono stati istituiti altri tributi più moderni come l'imposta regionale sulle attività produttive e la Dit (Dual income tax), finalizzati a favorire la capitalizzazione delle imprese e lo sviluppo delle attività produttive; sono state semplificate le procedure di riscossione e introdotta la compensazione tra imposte e contributi. Soprattutto è stato profondamente trasformato il sistema di dichiarazione attraverso procedure di trasmissione telematica che già da quest'anno consentiranno all'Amministrazione di ricevere entro pochi mesi in formato digitale tutti i dati contenuti nelle dichiarazioni di 20 milioni di contribuenti.

Questo significa la fine dei ritardi biblici nell'aggiornamento degli archivi e nello svolgimento delle attività fondamentali dell'Amministrazione (liquidazioni, rimborsi) e quindi il superamento di strozzature che tanto pesavano nel rapporto Fisco-contribuente. Con un'ampia serie di decreti legislativi delegati sono state inoltre apportate profonde modificazioni al sistema delle sanzioni, sono stati potenziati i meccanismi di raffreddamento dei conflitti, semplificati gli adempimenti dei contribuenti e delle imprese.

E tuttavia c'è da dire che la riforma, se ha notevolmente migliorato il tasso di produttività del sistema tributario (e cioè il rapporto costi/benefici dell'apparato e la capacità del sistema tributario di favorire lo sviluppo dell'economia) ha inciso ancora poco su quello che potremmo chiamare il tasso di civiltà/equità del sistema tributario: intendendo con questo concetto non solo il rapporto tra ciò che pagano le varie categorie in rapporto al loro reddito (equità orizzontale) o tra ciò che pagano nel complesso i contribuenti titolari di redditi diversi (equità verticale) ma anche la maggiore o minore capacità del sistema, pur rispettando le norme, di fornire risposte capaci di realizzare la giustizia nel caso singolo.

Nei mesi scorsi ho ricevuto una lettera da un'anziana signora che vive con una pensione di 700.000 lire al mese, circa 350 euro - un reddito, quindi, al limite della sopravvivenza - e che abita una casa di cui è comproprietaria per un terzo, ereditato dal defunto marito, mentre i due terzi restanti sono di proprietà della figlia.

La signora, per pura ignoranza, non ha fatto la dichiarazione in quanto convinta che la casa dovesse essere dichiarata dalla figlia, quale proprietaria della maggior parte dell'abitazione. Scoperta dall'ufficio, ha ricevuto (anche qui, senza alcun avviso preventivo) una cartella di pagamento per un importo (tra imposta, sanzioni e interessi) pari quasi alla metà della sua pensione annua. Il nostro intervento non è servito a

niente in quanto l'ufficio ha risposto praticamente dicendo che non gli interessava affatto che l'imposta relativa alla quota di abitazione di proprietà della signora fosse stata pagata dalla figlia, tra l'altro con una aliquota marginale superiore e quindi con un guadagno per l'Erario; quello che gli interessava era solamente il fatto che la signora aveva commesso una violazione e quindi andava sanzionata, punto e basta (senza tenere alcun conto di eventuali esimenti per la tenue entità della violazione e per l'ignoranza della legge). Quanto alla somma pagata in più dalla figlia, la cosa non lo riguardava (e quindi non si attivava per avviare d'ufficio una procedura di restituzione), semmai provvedesse l'interessata a presentare una domanda di rimborso (con la prospettiva, come abbiamo visto, di rientrare in possesso del suo credito dopo 5-6 anni).

Devo dire che ciò che più mi ha colpito in questa vicenda non è stato tanto il contenuto della lettera del responsabile dell'ufficio quanto quella specie di soddisfazione sadica che emergeva da essa, il malcelato piacere di infierire usando l'arma messa a disposizione dalla legge su una persona appartenente agli strati più deboli e indifesi della società, colpevole di una violazione formale che non aveva portato alcun danno per l'Erario.

Dall'esposizione che precede credo risulti abbastanza chiaro che il problema vero, nella grande maggioranza dei casi, non è la legislazione ma l'Amministrazione. Una legge vessatoria può essere corretta se l'Amministrazione la interpreta con equità e intelligenza; viceversa, una legge equa e intelligente può portare al risultato più perverso se è applicata da un'Amministrazione poco corretta e vessatoria.

In Italia, dopo l'importante riforma della struttura dei tributi, siamo ormai alla vigilia di una grande riforma dell'Amministrazione, che dovrà conferirle una maggiore autonomia e una maggiore efficienza e produttività. Sono convinto che questo sia di per sé un grosso passo avanti perché una Amministrazione efficiente può essere equa o non, ma una Amministrazione inefficiente, come quella che adesso abbiamo, è per definizione iniqua.

Anche la riforma rischia però di essere inutile se non si aumenta la capacità di informare e di assistere i cittadini, indispensabile per prevenire errori e accrescere la tax compliance, se non si spinge l'Amministrazione a passare dalla cultura del conflitto a quella del dialogo, e - soprattutto - se non la si convince che il suo dovere non consiste nell'applicare in modo cieco e burocratico le norme ma nell'interpretarle con quella elasticità che consente di evitare applicazioni inique nel caso singolo.

I prossimi anni dovrebbero dunque essere dedicati, a mio avviso, al compito di rafforzare ma anche a quello di "incivilire" l'Amministrazione. Vorrei concludere questo articolo ricordando che, secondo quanto narrano le storie, l'imperatore Diocleziano, mentre stava guidando le sue milizie ad una battaglia da cui poteva dipendere il destino dell'impero, allontanò la sua scorta e si fermò lungamente a dare udienza a un'anziana donna, vedova di un suo soldato, che chiedeva un giusto trattamento per poter sopravvivere dopo la perdita del marito.

Sono convinto che se non riusciremo a risolvere casi come quello della vecchia pensionata punita ferocemente senza aver danneggiato neanche di una lira il bilancio dello Stato il grado di civiltà del nostro Fisco del Duemila, per quanto modernizzato e telematico, sarà ancora inferiore a quello dell'Impero Romano.

