

RIFORMARE IL PROCESSO TRIBUTARIO, TUTELARE LA LIBERTÀ DEI CITTADINI

L'abolizione dal "solve et repete"



A cura di

Fondazione Luigi Einaudi e SOS Partite IVA

FOCUS
GIUSTIZIA

 FONDAZIONE
LUIGI EINAUDI
PER STUDI DI POLITICA
ECONOMIA E STORIA
ONLUS |

Abstract

Il rapporto tra contribuente e fisco in Italia non è mai stato dei migliori. Numerose sono le cause storiche che hanno portato a forti contrasti nonché ad una trattazione normativa della materia disorganica e piuttosto casuale. In una democrazia liberale moderna invece il fisco dovrebbe essere organizzato in modo da garantire certezza e chiarezza nei rapporti con il cittadino.

Al contrario, è andato creandosi un divario netto fra il comportamento dello Stato a seconda delle situazioni: quando è riscossore e quando invece è debitore. A tutto ciò si aggiungono leggi e regolamenti complicati quando non evanescenti. È conseguenza naturale dunque una mancanza di credibilità e di autorità del Leviatano di fronte al suo cittadino. Soprattutto quando è l'amministrazione a sottrarsi ai propri doveri, pretendendo rispetto e puntualità, senza mai offrirne. La clausola del "solve et repete", illiberale e vessante verso il contribuente, è riuscita a passare attraverso la storia repubblicana senza mai essere messa davvero in discussione.

Con questa analisi la Fondazione Einaudi, grazie anche al supporto dell'associazione SOS Partita Iva, ha cercato di evidenziare le problematiche del rapporto tra Stato e cittadino e di proporre alcune soluzioni di policy per renderlo meno pesante e meno obsoleto.

Indice

1. Riformare il processo tributario, tutelare la libertà dei cittadini. L'abolizione dal “solve et repete”.
2. Le vestigia di un passato autoritario, utili per un presente illiberale: il “solve et repete” e la battaglia per superarlo
3. Conclusioni e proposte

© 2015 Fondazione Luigi Einaudi Onlus per studi di politica, economia e storia. All rights reserved. Fondazione Luigi Einaudi does not take institutional positions on public policy issues; the views represented herein are the authors' own and do not necessarily reflect the views of Fondazione Luigi Einaudi, its Advisors and Fellows. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without permission in writing from Fondazione Luigi Einaudi.

Please direct inquiries to:

Fondazione Luigi Einaudi Onlus per studi di politica, economia e storia

Largo de'Fiorentini, 1, 00186, ROMA, RM

+39 06 6871005 – 06 6865461

info@fondazioneLuigieinaudi.it

www.fondazioneLuigieinaudi.it

This publication can be downloaded at no cost at www.fondazioneLuigieinaudi.it.

**1. Riformare il processo tributario, tutelare la libertà dei cittadini.
L'abolizione dal "solve et repete".**

In Italia, tra il contribuente e il **fisco** si sta sviluppando un vero e proprio braccio di ferro. A confermarlo è il rapporto stilato dal dipartimento delle Finanze del ministero dell'Economia e dalla direzione della Giustizia Tributaria del 2016. Sono **530mila i ricorsi pendenti alla fine del 2015**, per un valore complessivo di **33,5 miliardi** di euro di tasse contestate. In un anno le diverse commissioni tributarie hanno smaltito 298.313 ricorsi, ma gli italiani non hanno mollato la presa e ne hanno presentati altri 256.901 di nuovi.

A conti fatti, comunque, il numero delle cause per fisco è calato, seppure di poco – solo il 7,2% – mentre i tempi per raggiungere una soluzione rimangono ancora lunghi: oltre 4 anni e cinque mesi tra primo e secondo grado. La contesa tra le diverse strutture dell'amministrazione fiscale – dalle dogane alle entrate, da **Equitalia** agli uffici fiscali dei comuni – a leggere i numeri del rapporto appare come una battaglia impari. Nella quale il fisco prevale meno della metà delle volte in cui invia l'accertamento.

L'erario, infatti, vince solo in quattro casi su dieci, meno della metà delle volte in cui indaga sui conti del cittadino: **esattamente nel 44,6% delle liti in primo grado e nel 45,2% nel secondo, ma si raggiungono punte del 70% nelle liti promosse contro l'Agenzia delle Entrate**. Il contribuente comunque mantiene chances alte e riesce a mettere in difficoltà il fisco in almeno un caso su tre: nel 32,4% delle contestazioni di primo grado e nel 40,3% di secondo grado. Un giudizio articolato "intermedio" – in pratica un pari e patta – arriva invece in circa il 9-10% dei casi. I ricorsi presentati mostrano in totale un aumento del 5,8%, si registra nel primo grado di giudizio un incremento del 3,3% (pari a 188.287 ricorsi) rispetto all'anno precedente, mentre per il secondo grado di giudizio si registra un aumento degli appelli pari al 13,7%, (68.614). In ballo, nel confronto fisco-contribuente, non ci sono spiccioli. Le contese valgono 33,5 miliardi, in pratica 130mila euro a testa. Anche se, uscendo dalla media del pollo di Trilussa, si scopre che il 68,7% del totale dei ricorsi pervenuti alle Commissioni Tributarie Provinciali riguarda controversie di valore inferiore o uguale a 20.000 euro: valgono in totale 500 milioni. Solo l'1,7% dei ricorsi, invece, si riferisce a controversie di valore superiore a 1 milione di euro (15,2 miliardi il valore complessivo).

Sono cifre impressionanti che mostrano come il “declino fiscale” in cui da molti anni versa l’Italia, insieme alla formazione culturale illiberale cui generazioni di nostri connazionali sono sottoposti, è causa di demagogia la quale a sua volta alimenta e riproduce declino sotto nuove forme. Le tare culturali illiberali o antiliberali in senso lato, con un corollario particolarmente grave sul piano dei rapporti economici, sono quelle che hanno determinato da un lato i problemi attuali della nostra previdenza, parte integrante del debito pubblico, e dall’altro una concezione dei rapporti tra fisco e cittadino che è causa di sofferenze ma anche dell’incapacità di liberarsi da queste sofferenze senza proporre misure populiste, inutili o controproducenti.

Considerata la gravità della situazione è opportuno fornire immediatamente un segnale a favore del cittadino/contribuente. Sul piano del diritto tributario, un simbolico assaggio di quella che potrebbe diventare una piccola rivoluzione nei rapporti tra Stato e contribuente, risiede nella soppressione dell’autoritario anacronistico principio del “solve et repete” e nell’abolizione del grado di appello nel momento in cui il giudice tributario dia ragione totalmente al contribuente. Andiamo a vedere perché.

2. Le vestigia di un passato autoritario, utili per un presente illiberale: il “solve et repete” e la battaglia per superarlo

Insieme ad una pressione fiscale ormai insostenibile, che non pone rimedio, anzi rischia di aggravare il rapporto debito/PIL, diversi istituti del diritto tributario italiano, e in particolare del contenzioso, sono da rivedere. Tra tutti, occorre in primo luogo mettere mano all’istituto illiberale del così detto “*solve et repete*”. Nell’ordinamento italiano una norma che lo preveda è conosciuta almeno dal 1865. Essa pone di fatto il contribuente nella posizione di suddito ed evasore fiscale presunto. Infatti la pretesa fiscale o contributiva deve comunque in parte essere soddisfatta, anche in caso di legittimo ricorso del contribuente al giudice tributario. E’ sufficiente un semplice “avviso di accertamento” perché questo operi come titolo esecutivo con il quale violare con la forza dello Stato i risparmi, la proprietà privata tutelata per ogni cittadino dalla Costituzione, e tutto ciò addirittura prima dello svolgimento di una udienza preliminare.

Ci preme ricordare e sottolineare che il “*solve et repete*” fu già dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale fin dal lontanissimo 1961, con la sentenza n. 21. Esso tuttavia ha continuato ad essere applicato nell’ordinamento italiano, sotto mentite spoglie, con grave pregiudizio dei diritti dei contribuenti, sanciti dagli artt. 3 (eguaglianza-ragionevolezza), 24 (diritto ad adire in giudizio), 53 (capacità contributiva), 111 (giusto processo), 113 (tutela dei diritti contro gli atti della p.a.) della Costituzione.

Mantenuto e reintrodotta in forma subdola, ha resistito alla riforma tributaria del 1973 ed è stato reso ancora più aggressivo dal legislatore in anni recenti, proprio all’inizio di quella crisi economica che ha colpito in maniera devastante il mondo dell’impresa e delle “partite IVA”.

Esso viene applicato costantemente sui contribuenti italiani, con effetti a volte letali sull’economia di tutte le micro, piccole e medie imprese, delle ditte individuali, dei professionisti, dei piccoli commercianti ed artigiani, in sintesi di tutti i titolari di una partita IVA, anche se poi, in successiva sede di contenzioso, e dopo un esame nel merito del giudice tributario, gli enti esattori perdano fino al 55% dei casi - come risulta dalle relazioni trimestrali sul contenzioso tributario, regolarmente pubblicate dal MEF.

Cancellare definitivamente il “*solve et repete*” dall’ordinamento tributario è in primo luogo una questione di civiltà giuridica, una risposta pragmatica ed efficace alla ridondante demagogia sulle partite IVA e sui diritti del contribuente; e inoltre avrebbe delle ricadute importanti sul terreno dell’economia reale, sempre più in agonia, restituendo al contribuente produttivo un minimo di tranquillità e di fiducia nei confronti dello Stato.

Entrando brevemente nel merito dell’articolato che si propone, esso incide nel corpo del d.p.r. n. 602 del 1973, per quanto attiene alle iscrizioni nei ruoli in base ad accertamenti non definitivi, e del d. lgs. n. 546 del 1992 per ciò che attiene al pagamento di tributo in pendenza del processo. In particolare, viene integralmente abrogata la previsione *ex art. 15* d.p.r. n.602 del 1973, che consente di iscrivere provvisoriamente a ruolo, e quindi esigere immediatamente, il pagamento di presunti debiti d’imposta non ancora accertati da alcuna commissione tributaria. Vengono poi modificate disposizioni relative agli artt. 68 e 69 del d.lgs. n.546 del 1992, nel senso tra l’altro di ridurre gli importi percentuali di imposta, a carico del contribuente e pretesi dall’amministrazione finanziaria, in attesa di una pronuncia

passata in giudicato, e di eliminare l'attesa del passaggio in giudicato al fine del rimborso di somme da parte dell'amministrazione stessa.

Infine, è opportuna un'osservazione in merito alle conseguenze finanziarie della riforma proposta. Solo una visione estremamente miope delle finanze pubbliche potrebbe far supporre un'assenza di copertura finanziaria o ammanchi di risorse nelle casse dello Stato o di altri enti impositori come conseguenza delle modifiche da noi proposte. Il "*solve et repete*", infatti, a dispetto della sua contrarietà a principi di base dello stato di diritto, è un istituto efficace solo sulla carta nel consentire al potere pubblico di incassare con immediatezza denaro dei contribuenti.

Allo stesso tempo, consentire l'appello alla parte in causa che rappresenta il fisco costituisce una violazione delle garanzie del contribuente nel caso in cui in primo grado egli abbia ottenuto un provvedimento favorevole da parte della commissione tributaria. Per completare la transizione da una concezione processuale arcaica e inquisitoria ad una maggiormente rispettosa delle garanzie e delle libertà del contribuente andrebbe aggiunto un articolo al titolo II, capo III del Codice tributario che regola il sistema delle impugnazioni. Disposizione aggiuntiva che dovrebbe sancire l'impossibilità di appellare il provvedimento per il rappresentante processuale del fisco nel caso in cui questo risulti favorevole, in tutti i suoi capi, al contribuente sottoposto ad accertamento.

3. Conclusioni e proposte

Come confermato da questi *reports* ufficiali elaborati dal MEF, lo Stato e gli altri enti pubblici con capacità impositiva risultano spesso soccombenti, in tutto o in parte, rispetto alle proprie pretese tributarie. Alla lunga ciò comporta la necessità di restituzioni o rimborsi che gravano sulle casse pubbliche esattamente come incidono in positivo, almeno apparentemente, gli immediati introiti iscritti e percepiti in via provvisoria. Non è possibile considerare i presunti benefici sotto il secondo profilo senza considerare i danni evidenti sotto il primo. Il superamento del "*solve et repete*", almeno una volta entrato a regime, non comporterebbe un depauperamento reale della capacità pubblica di riscossione né comporterebbe un danno per il bene indiscusso costituito dall'interesse fiscale. Al contrario, ripristinando anche in materia tributaria un punto-cardine relativo alla certezza

del diritto, potrebbe contribuire a riportare un minimo di fiducia nelle aree produttive del Paese che versano in gravissima sofferenza.

Per questo, le soluzioni di policy più appropriate sono:

- Abolizione del solve et repete, ripristinando l'onere della prova a carico dello Stato e non a carico del contribuente;
- Abolizione del grado dell'appello e del successivo ricorso in Cassazione quando, in primo grado, la Commissione Tributaria esprima un giudizio completamente favorevole al contribuente, accogliendo in toto il ricorso. Queste scelte produrrebbero due esternalità positive: una maggiore garanzia del contribuente sottoposto ad accertamento tributario e minori spese per lo Stato che vedrebbe ridotto il numero di appelli e quindi di lavoro che le corti devono sopportare.



Fondazione Luigi Einaudi Onlus
per studi di politica, economia e storia
Largo de' Fiorentini, 1, 00186, ROMA, RM
Tel. 06 6871005 – 06 6865461 Fax 06 6871446
info@fondazioneLuigieinaudi.it
media@fondazioneLuigieinaudi.it
