

## Solve et repete

### Verso lo stato di polizia tributaria?

di Serena Sileoni

In uno Stato di diritto, dovremmo essere tutti innocenti fino a prova contraria.

Eppure, in Italia non solo la carcerazione preventiva può mandare le persone in galera solo per il sospetto di aver commesso un reato (pur con tutte le garanzie processuali), ma – se il decreto legge sulla manovra finanziaria sarà convertito senza modifiche sul punto – le costringe anche alla confisca dei loro beni per debiti verso lo Stato per i quali, ancora una volta, c'è solo il sospetto che siano sorti.

Come nella carcerazione preventiva la questione “etica” è che una persona possa essere privata della sua libertà personale senza che i suoi addebiti siano stati ancora accertati, e quindi in violazione del principio della non colpevolezza fino a prova contraria; così nel caso del pagamento preventivo dei debiti fiscali e previdenziali la questione “etica” è che una persona possa essere privata della disponibilità e del godimento dei suoi beni prima che i suoi debiti siano stati accertati.

Stiamo parlando degli articoli 29 e 30 del disegno di conversione AS228 del decreto legge n. 78/2010. Queste norme, che già sono efficaci per il tempo di vigenza del decreto legge, ripropongono un'odiosa vessazione dello Stato nei confronti dei cittadini: il meccanismo del *solve et repete*, ovvero del “prima paghi e poi contesti”.

Come clausola contrattuale, il *solve et repete* è considerato lecito, poiché le parti liberamente possono decidere che l'eventuale debitore in un rapporto contrattuale prima paghi e poi faccia valere le sue ragioni.

Nel diritto tributario, invece, il principio è illegittimo. Pubblica amministrazione e cittadino non sono infatti sullo stesso piano, e l'imposizione al cittadino del pagamento di un debito che deve essere accertato, senza la manifestazione preventiva della sua volontà a pagare prima e discutere poi, viola il suo diritto di difendersi e di mantenere nella propria disponibilità i beni oggetto di un debito, si ripete, che deve ancora essere accertato.

Qui, una prima frode linguistica.

L'atto di accertare, nella lingua italiana, significa «riconoscere come certo» (diz. Garzanti), «dare per certo, assicurare» (diz. De Mauro).

Nel vocabolario tributarista, invece, significa “sottoporre a verifica”.

Quindi, l'avviso di accertamento che per l'art. 29 del nuovo decreto costituisce titolo esecutivo non è l'attestazione dell'esistenza di un debito certo, appun-

*Serena Sileoni è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

to, e quindi esigibile, ma è l'atto con cui l'amministrazione fiscale ritiene esistente il debito. È un suo giudizio circa l'esistenza di un debito non ancora accertato, e non un giudizio oggettivo e dimostrato.

La truffa linguistica per la quale quasi nessuno negli anni si è battuto (fa eccezione Aldo Canovari, "Frodi linguistiche della finanza", in *L'uomo qualunque*, 9 dicembre 1997, e "Quelli della Finanza non sono accertamenti", intervista a *Il Giornale*, 30 maggio 1996) è quindi un inganno grazie al quale chi si vede recapitare l'avviso di "accertamento" crede di essere in un torto già verificato, mentre è solo nella posizione di colui al quale si imputa, a seguito di una verifica unilaterale il cui esito può essere ribaltato, la presunzione di debito. È un po' come se si venisse rinviati a giudizio, e il rinvio a giudizio fosse scambiato per la sentenza di condanna.

È di fondamentale importanza, quindi, che la legge utilizzi, nei limiti del possibile, lo stesso linguaggio dell'uomo comune, dell'uomo della strada, del "buon padre di famiglia", come dice Montesquieu, che proprio nel capitolo *De l'esprit des lois* sulle *Choses a observer dans la composition des lois*, ammonisce che «è essenziale che le parole delle leggi rivelino a tutti le stesse idee».

Svelato il trucco, sveliamo ora il furto dei beni e l'usurpazione dei diritti che la legge di conversione renderebbe legittimi.

Dal primo gennaio 2011, il recupero delle somme dovute a qualunque titolo all'INPS è effettuato mediante notifica di avviso di addebito che ha valore di titolo esecutivo. L'avviso per i crediti che la legge dichiara accertati dagli uffici, ma che abbiamo detto essere solo presunti, deve contenere l'intimazione all'adempimento del pagamento entro 90 giorni dalla notifica dell'avviso, con la conseguente indicazione che, se non si paga, l'agente della riscossione può procedere a esecuzione forzata. Il debitore, quindi, può proporre ricorso contro l'atto di "accertamento" al massimo entro 90 giorni dalla notifica dell'avviso di addebito. Se i 90 giorni trascorrono senza che sia proposto ricorso né si sia pagato, l'agente della riscossione può procedere senza la preventiva notifica della cartella di pagamento alla espropriazione forzata dei beni.

In base alla esigenza ufficialmente sottolineata nella relazione tecnica al decreto legge, la procedura accorcia i tempi e le procedure di pagamento per i debiti verso l'INPS allo scopo di aumentare la celerità e l'efficienza della burocrazia.

Ma può tale esigenza essere così impellente da sacrificare il sacrosanto diritto di difesa e di proprietà del cittadino?

Perché in fondo di questo si tratta. La procedura in deroga prevista dal decreto legge elimina infatti il passaggio dell'iscrizione a ruolo che consente al cittadino di contestare l'"accertamento" addotto dall'amministrazione, prima che esso diventi titolo esecutivo con l'iscrizione. Finora, i contributi dovuti agli enti pubblici previdenziali e non versati debbono essere iscritti a ruolo una volta che siano decorsi i tempi utili per fare ricorso al giudice contro l'accertamento. Solo da quel momento, l'ente creditore, attraverso l'agente della riscossione ha la facoltà di obbligarlo al pagamento.

Lo stesso meccanismo viene previsto anche per i debiti per imposte sui redditi e imposte sul valore aggiunto.

L'art. 29 dispone che, in deroga al meccanismo dell'iscrizione ai ruoli e dell'emissione delle cartelle esattoriali, l'avviso di "accertamento" emesso dall'Agenzia delle entrate per la riscossione di imposte sui redditi e IVA deve contenere l'intimazione al pagamento dell'intero accertato entro 60 giorni, o, nel caso di ricorso e a titolo provvisorio, della metà dell'intero accertato. L'avviso diviene esecutivo nei termini previsti a decorrere

dall'atto di notifica e deve espressamente recare l'avvertimento che, entro trenta giorni dal termine ultimo per il pagamento, la riscossione delle somme richieste è affidata all'agente della riscossione, il quale può procedere a esecuzione forzata. Quindi, si eliminano i passaggi seguenti: avviso di accertamento; possibilità per il contribuente di ricorrere contro l'avviso; iscrizione a ruolo dopo che sia esaurita la possibilità di ricorso; emissione della cartella di pagamento, che costituisce titolo esecutivo. Se la norma verrà convertita, sarà immediatamente lo stesso avviso di accertamento ad avere titolo esecutivo, cosicché, a partire dal trentunesimo giorno dopo il termine utile per il pagamento intimato nell'avviso, l'agente potrà procedere all'espropriazione forzata, senza che il debito sia stato ancora accertato.

Non solo. Se vi è fondato pericolo che la riscossione vada a buon fine, decorsi sessanta giorni dalla notifica dell'avviso di accertamento la riscossione può essere affidata all'agente anche prima dei termini, e per l'intero ammontare. Quindi, nella peggiore delle ipotesi, un soggetto che si veda arrivare un avviso di accertamento, dopo novanta giorni può vedersi accendere un'ipoteca sulla casa, o sequestrare l'auto, o pignorare beni per un importo pari a un debito che deve ancora essere definitivo, e quindi, in teoria, non ancora esigibile.

Proprio come avviene nel caso della carcerazione preventiva, un abuso circa i criteri di rilevamento della fondatezza del pericolo può quindi legittimare gli agenti alla riscossione integrale della somma debitoria in tempi brevissimi!

La posizione presuntivamente debitoria è aggravata dalla circostanza che il giudice, a cui il presunto debitore deve fare ricorso secondo i nuovi termini, non può concedere una sospensione dell'atto impugnato superiore a 150 giorni, che è sicuramente un termine inferiore rispetto alla conclusione del procedimento giurisdizionale contro la pretesa creditoria dell'amministrazione (la durata media di un procedimento di merito davanti alle commissioni tributarie è di 3 anni e 10 mesi, fonte: "Più cause nei tribunali del fisco", *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 2010).

Peraltro, nel caso di debiti previdenziali, la norma introduce l'aggio, già prevista per i debiti da imposte sul reddito e IVA dall'art. 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999.

Con l'aggio, l'agente percepisce una provvigione su ogni riscossione a carico del debitore, cosa che evidentemente lo indurrà a compiere il suo lavoro con lo zelo dello sceriffo di Nottingham.

Ora, è ammissibile che le esigenze di celerità e efficienza dell'amministrazione finanziaria rendano i cittadini rei prima della condanna?

Buon senso di giustizia invita a dire di no.

Dopo la frode linguistica, la seconda frode è quindi quella di far passare la reintroduzione del *solve et repete* come un accorciamento dei tempi procedurali, mentre si tratta della spoliazione del diritto fondamentale di difendersi e di non essere depredati senza giusto titolo dei propri beni, allo scopo di «rastrellare presto e comunque le maggiori somme possibili» (E. De Mita, "L'accertamento esecutivo deroga ai principi", in *Il Sole 24 Ore*, 13 giugno 2010).

Se la carcerazione preventiva priva l'individuo della libertà personale, della libertà sul proprio corpo senza la presenza di una ragione giudiziariamente accertata, così il *solve et repete* lo priva della proprietà dei suoi averi senza la presenza di una ragione giudiziariamente accertata, ma solo sulla "presunzione della colpevolezza" derivante da una posizione debitoria ancora da accertare!

Non a caso, la Corte costituzionale ha iniziato a dichiarare illegittimo il *solve et repete* dal 1961.

Vale la pena riportare per intero la parte principale della motivazione della sentenza n. 21/1961 che espunse il *solve et repete* dall'ordinamento tributario:

“il *solve et repete* è indubbiamente una misura particolarmente energica ed efficace al fine dell'attuazione del pubblico interesse alla percezione dei tributi e, appunto per questo, venne introdotto ed è stato conservato tanto a lungo nella legislazione italiana, nonostante vari progetti per l'abolizione, di iniziativa governativa e parlamentare, e pur essendo stato esposto altrettanto a lungo a severe critiche da parte della dottrina e ad interpretazioni correttive e limitative per opera della giurisprudenza, la quale è giunta ad escludere l'applicabilità dell'istituto stesso quando la pretesa tributaria risulti *prima facie* assolutamente infondata. [...] La imposizione dell'onere del pagamento del tributo, regolato quale presupposto imprescindibile della esperibilità dell'azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l'accertamento giudiziale della illegittimità del tributo stesso, è in contrasto [...] con la norma contenuta nell'art. 3, perché è evidente la differenza di trattamento che ne consegue fra il contribuente, che sia in grado di pagare immediatamente l'intero tributo, ed il contribuente, che non abbia mezzi sufficienti per fare il pagamento [...] Le stesse considerazioni valgono a giustificare anche il richiamo alle norme contenute negli artt. 24, primo comma, e 113 della Costituzione, nei quali l'uso delle parole tutti e sempre ha chiaramente lo scopo di ribadire la uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale, sia nei confronti degli altri privati, sia in quelli dello Stato e di enti pubblici minori.”

Sentenze successive non hanno fatto altro che confermare il rigetto del nostro ordinamento per una misura così lesiva della sfera non solo patrimoniale, ma anche personale (dato il valore che i beni hanno nella vita di ciascuno). Un anno dopo, la stessa Corte ribadiva che il *solve et repete* nella materia infortuni era “in contrasto con il principio di eguaglianza tra i cittadini, con il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, con l'inammissibilità di limitazioni al diritto medesimo” (sent. n. 45/1962). Nel 1992, definiva tale tecnica «riprovevole»:

“Un debito di imposta di entità esigua può produrre effetti gravissimi e devastanti anche perché il fallimento fiscale può aprire la via a quello ordinario [...] Il che rende ancora più riprovevole il ricorso a un mezzo di pura costrizione e coazione che peraltro in definitiva reintroduce nell'ordinamento il principio già dichiarato illegittimo del *solve et repete*. [...] la sola previsione di un rimedio difensivo non è sufficiente per fare ritenere adempiuto il precetto costituzionale, se esso non produce alcun effetto utile per la conservazione o la affermazione del diritto di cui si è titolari, specie se si considerano gli effetti che si producono anche sulla personalità del debitore.” (sentenza n. 89/1992).

C'è quindi da stare certi che, se la norma dovesse passare indenne la conversione parlamentare, alla prima occasione la Corte costituzionale provvederebbe ad eliminarla dall'ordinamento. L'introduzione dei principi del giusto processo di cui al nuovo art. 111 della Costituzione (modificato nel 1999) potrebbe peraltro far sì che la Corte estenda il parametro di illegittimità alla violazione di tale articolo, in particolare laddove prevede l'equità dei procedimenti e la parità di armi tra “accusa” e “difesa” (il *solve et repete*

infatti non solo inverte i tempi tra accertamento del debito e pagamento, ma inverte anche l'onere della prova a carico del debitore).

Ma può questo tranquillizzarci?

Possiamo, da contribuenti, ritenerci al sicuro dall'imperio dell'amministrazione finanziaria solo perché Robin Hood ci salverà dallo sceriffo di Nottingham?

È la spavalderia con cui lo Stato mette mano al nostro portafogli che ci preoccupa. È l'arroganza con cui lo fa anche senza averne titolo, come quando, appunto, preventivamente ci sottrae nostri beni nella dichiarazione tautologica che tanto gli dobbiamo.

Non sono in gioco solo i nostri averi. È in gioco il nostro essere, la nostra libertà di disporre di quanto abbiamo almeno finché non è accertato (davvero accertato) che lo abbiamo indebitamente, poiché tale libertà è ciò che contribuisce allo sviluppo della nostra personalità, alla realizzazione di sé che è appunto un obiettivo dell'essere, e non dell'avere.

Non è un caso che la Costituzione accosta le prestazioni personali a quelle patrimoniali all'art. 23.

Il cittadino ha, secondo tale articolo, dei doveri nei confronti dello Stato garantiti dalla riserva di legge: su di lui possono gravare, per legge, due tipologie di sacrifici che lo Stato chiede a fine di solidarietà sociale e di benessere generale. Queste due tipologie sono appunto le prestazioni personali o patrimoniali. Le prime chiedono un sacrificio di prestazione fisica del soggetto (ad esempio la leva militare), le seconde chiedono invece un sacrificio di prestazione economica (ad esempio il pagamento delle imposte). Entrambe sono però accomunate e messe l'una accanto all'altra proprio nell'idea della rinuncia, dello sforzo che l'individuo fa a vantaggio dello Stato e della società. Che siano economiche o personali è, a tal fine, indifferente.

Si dirà: ma se l'amministrazione ha "fiutato" un'inesattezza nel pagamento delle imposte o dei contributi previdenziali, quel debito probabilmente esiste e allora tanto meglio accelerare le procedure di riscossione.

Le statistiche relative alla soccombenza dell'amministrazione fiscale nei procedimenti giurisdizionali di accertamento (quello vero) circa l'esistenza del debito dimostrano il contrario.

Dai dati della presidenza del Consiglio della giustizia tributaria contenuti nella relazioni annuali al ministero dell'economia (disponibili per gli anni 2005-2007), emerge allarmante una percentuale di soccombenza, anche parziale, dell'amministrazione superiore in media al 50% (nel 2005: 57,71% in primo grado e 57,05 in appello, con punte superiori al 70% ad Aosta, Siracusa, Avellino, Piacenza, Enna, Trieste, Viterbo, Catanzaro, Molise, Macerata; nel 2006: 52,88% in primo grado e 58,67% in appello, con punte superiori al 70% a Catanzaro, Aosta, Piacenza, Siracusa, La Spezia, Lecce, Caltanissetta, Catania, Avellino, Imperia, Bolzano; nel 2007: 58,1%, con punte superiori al 70% in Aosta, Catanzaro, Reggio Calabria, Avellino, Napoli, Macerata, Isernia, Lecce, Caltanissetta, Catania, Enna, Siracusa).

Ciò significa che le pretese creditorie dell'amministrazione finanziaria, che oggi si rischia di dover onorare prima che i debiti siano davvero accertati, più di una volta su due sono infondate.

Quindi: lo Stato incassa soldi che non gli sono dovuti.

E poiché il procedimento per la restituzione di quanto ingiustamente tolto è lungo e complesso, l'ingiusta prestazione patrimoniale chiesta al contribuente rischia di tradursi, più di una volta su due, in un vero e proprio furto legale.

Facciamo due conti: la relazione tecnica al decreto sostiene che il guadagno per lo Stato è non solo nel risparmio di dodici mesi in media per recuperare i beni evasi, ma anche nell'aumento delle somme riscosse. Si stima che nel periodo 2011-2013 dovrebbero essere di 3,2 miliardi di euro.

Se le statistiche si mantengono costanti, di questi 3,2 miliardi almeno 1,6 sono stati riscossi senza giusto titolo.

1,6 miliardi rubati ai risparmi immediati e alle possibilità di investimento dei cittadini.



## IBL Focus

### CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.