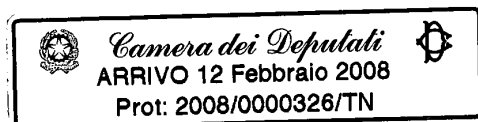
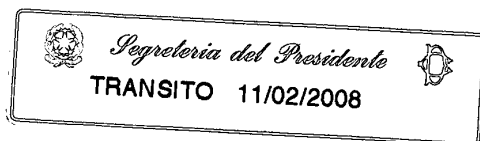




Garante del Contribuente

Ufficio del Piemonte

Torino, 29 Gennaio 2008



A S. Ecc.	l'On. Presidente del Consiglio dei Ministri
A S. Ecc.	l'On. Ministro dell'Economia e delle Finanze
A S. Ecc.	l'On. Presidente del Senato
A S. Ecc.	l'On. Presidente della Camera dei Deputati
A S. Ecc.	l'On. Presidente della Commissione Finanze del Senato
A S. Ecc.	l'On. Presidente della Commissione Finanze della Camera dei Deputati

Prot. SP/GB/90/2008.

Quinta relazione annuale del Garante del Contribuente per il Piemonte al Governo ed al Parlamento, ai sensi dell'art. 13 della L. 212/2000 come modif. dall'art. 94 della Legge Finanziaria per il 2003.

1) Dati e notizie sull'attività dell'Ufficio del Garante per il Piemonte.

1.1- L'attività svolta nell'anno 2007.

Le pratiche pervenute al Garante per il Piemonte nell'anno 2007 sono complessivamente 535, così ripartite:

Rimborsi/Sgravi	60
Richieste di attivazione di autotutela	52
Pratiche relative all'I.C.I	4
Pratiche relative alla TARSU	2
Segnalazioni di irregolarità commesse da Uffici	84
Pratiche relative a canoni T.V.	196
Segnalazioni di mancato funzionamento di Uffici	70
Verifiche fiscali	1
Tasse automobilistiche	1
Quesiti e richieste di informazioni	42
Varie	6
Questioni estranee alla competenza del Garante	17
TOTALE	535

Occorre precisare che le pratiche relative al canone televisivo sono, in numero di 182, pervenute con richiesta di attivazione di autotutela, ed in numero di 14 pervenute come segnalazioni di irregolarità o scorrettezze degli Uffici Finanziari.

Le pratiche iniziate nell'anno e definite sono 495, quelle tuttora pendenti (in gran parte relative all'ultimo trimestre) sono 40; quasi tutte non sono ancora state concluse perché si è ancora in attesa delle risposte degli Uffici Finanziari; in ogni caso quasi tutte sono state messe immediatamente "in lavorazione", mentre sono assai poche quelle di cui è ancora in corso l'esame preliminare. A tutti i contribuenti è stata data una rapida risposta, anche quando l'Ufficio ha ritenuto di dover archiviare la pratica, o di non rilevare anomalie od irregolarità nel comportamento degli Uffici Finanziari, ed anche quando ha rilevato di trovarsi di fronte a questioni od a quesiti estranei alla sua competenza.

Alla fine del 2006 le pratiche ancora pendenti erano 185; quelle attualmente ancora pendenti 54. Nonostante l'accresciuto carico di lavoro, l'Ufficio del Garante del Piemonte ha diminuito fortemente le pendenze. Possiamo affermare che il nostro Ufficio risponde con molta tempestività alle segnalazioni ed alle richieste dei Contribuenti e non ha praticamente arretrato, dato che i ritardi sono esclusivamente addebitabili all'Amministrazione Finanziaria o, abbastanza spesso, agli Enti locali.

1.2 – Considerazioni sull'entità numerica delle pratiche svolte.

Nei primi due anni di attività le segnalazioni inviate da contribuenti all'Ufficio Piemontese del Garante erano passate da 99 nel 2001 a 276 nel 2002. Nel 2003 questa tendenza all'aumento si era fermata, e vi era stata anzi una diminuzione sensibile del flusso del lavoro. Nel contempo vi era stato un sensibile mutamento qualitativo delle segnalazioni dei contribuenti, giacché quelle relative a rimborsi di imposte erano aumentate in cifre assolute ed in percentuale, fino a superare largamente il 50 % del totale, mentre erano diminuite le segnalazioni relative a problemi di natura diversa. Questo fenomeno è ricollegabile ai condoni di cui alla legge finanziaria per il 2003, che avevano causato una forte diminuzione del contenzioso. Nel 2004, la situazione si è stabilizzata sui livelli dell'anno precedente, in conseguenza della reiterazione delle disposizioni sui condoni; non vi sono state, peraltro, ulteriori diminuzioni del flusso di lavoro. Cominciavano invece a pervenire segnalazioni relative a controversie sull'applicabilità dei condoni in casi concreti. Erano leggermente diminuite le pratiche relative ai rimborsi, che peraltro rappresentavano ancora quasi la metà del lavoro svolto dall'Ufficio del Garante.

Nell'anno 2005, si è verificato un eccezionale aumento del flusso di lavoro (le segnalazioni pervenute sono state quasi 400); questo incremento è stato dovuto soprattutto all'arrivo di un numero assai rilevante (ben 184) di doglianze e segnalazioni relative al canone televisivo (canone che, come è noto, ha natura fiscale), la cui riscossione, nei casi di evasione o di morosità, è affidata ad un unico ufficio speciale, lo sportello S.A.T. dell'Ufficio di Torino 1 dell'Agenzia delle Entrate, erede del vecchio U.R.A.R. Dato il criterio di competenza territoriale condiviso da tutti i Garanti, che fa riferimento non al luogo di residenza del contribuente, ma al luogo ove ha sede l'Ufficio Finanziario dei cui atti si discute, si concentrano presso il Garante per il Piemonte le segnalazioni attinenti a questa materia dei contribuenti di tutta Italia. Il numero di queste pratiche è particolarmente aumentato nel 2005 perché si sono costituite delle associazioni o comitati (analoghe a quelle di difesa dei consumatori) tra cui merita una particolare menzione il C.L.I.R.T., che opera tra il Veneto e la Lombardia, occupandosi esclusivamente di questa materia, e che svolge un'intensa attività mirante, a lungo termine, ad ottenere l'abolizione del canone, e, nell'immediato, a contestare i sistemi di ricerca degli evasori e di esecuzione nei confronti degli utenti morosi posti in essere dal citato ufficio.

Nel 2006, il flusso del lavoro è ulteriormente e notevolmente aumentato, essendo le pratiche pervenute giunte al numero di 445. È continuato il forte afflusso delle pratiche relative ai canoni televisivi, nuovamente al primo posto, in un numero di poco superiore ai livelli dell'anno precedente. Merita la pena di precisare che la maggior parte di queste pratiche si presentano sotto la veste di richieste di autotutela; peraltro nei dati statistici si è preferito indicarle a parte, come voce autonoma, data la loro peculiare natura.

Infine, nel 2007, l'aumento del flusso di lavoro è continuato (le segnalazioni ricevute ammontano, come si è detto, a 535), ed è continuato soprattutto il fortissimo aumento delle **segnalazioni relative al canone televisivo**. A questo proposito si deve tener conto del fatto che ci sono giunte, da parte del C.L.I.R.T. (Comitato che si propone la tutela della libertà della ricezioni televisive) delle *segnalazioni collettive*, tutte relative a contribuenti che hanno dato regolare disdetta dell'abbonamento, ma che hanno continuato a ricevere vessatorie richieste di pagamento del canone, **in 4 lettere sono stati segnalati ben 524 casi**. Le statistiche sopra riportate indicano le segnalazioni ricevute, ma quelle collettive del CLIRT, contenute in 4 lettere, equivarrebbero in realtà a 524 pratiche. Se si valutasse il flusso di lavoro con questo criterio, il totale delle pratiche giungerebbe ben più in alto di quanto sopra indicato.

Al secondo posto, come numero, ci sono le pratiche relative alla **segnalazione della commissione di irregolarità da parte di Uffici Finanziari**, che ammontano ad 84 (oltre ad altre 14 relative al canone televisivo). Questa voce ha un carattere eterogeneo, riferendosi a vari tipi di imposte ed a varie ipotesi di disservizi, veri o presunti. Queste pratiche hanno superato il numero di quelle relative ai rimborsi ed agli sgravi, che sono diminuite in misura abbastanza sensibile (sono state in quest'anno 60); la diminuzione già segnalata negli scorsi anni si è accentuata, il che induce a sperare che si avvii a soluzione un problema che è sempre stato tra i più gravi. Ciò non significa che ogni problema relativo a questa voce sia stato risolto; continua infatti a ripresentarsi — anche se in misura per ora abbastanza modesta — il problema delle eccezioni di prescrizione sollevate dagli Uffici Finanziari.

Seguono in ordine di importanza, le **istanze di autotutela** (52, oltre a quelle relative al canone televisivo). Si constata che i contribuenti si rendono conto sempre di più dell'importanza e dell'utilità della normativa su questo tema, negli scorsi anni stranamente negletto.

Rispetto agli anni scorsi, appaiono in forte calo le segnalazioni relative ad irregolarità nelle verifiche fiscali; andamento che, se sarà ulteriormente confermato, non può che essere valutato positivamente.

Tra le pratiche relative alle imposte locali, quelle relative **all'I.C.I.** sono le più numerose, ma appaiono anch'esse in calo.

Merita conto di rilevare la crescente importanza della posta elettronica nei rapporti tra i contribuenti e l'Ufficio del Garante. Nello scorso anno, le segnalazioni pervenute via E-mail sono state 88, e cioè il 16,4 % del totale, e la loro frequenza è in costante aumento. Ciò dimostra quanto sia necessario che il personale ausiliario dell'Ufficio del Garante sia tecnicamente preparato all'uso degli strumenti informatici. Fortunatamente, il nostro segretario capo, nostro principale collaboratore, ha dimostrato una più che notevole capacità di utilizzare questi strumenti.

1.3 – I rapporti tra l'Ufficio del Garante del Piemonte e gli Uffici Finanziari che operano nella regione.

Come già avevamo segnalato nelle scorse relazioni i rapporti tra l'Ufficio del Garante per il Piemonte e gli Uffici Finanziari che operano nella Regione, ed in

particolare l'Agenzia delle Entrate, sono soddisfacenti, e certamente molto migliori che agli inizi della nostra attività. Si è realizzato un buon clima di collaborazione che ha reso più efficaci i nostri interventi, anche se permane ancora da parte di certi Uffici locali una certa rigidità burocratica — ed in un caso isolato anche un'ostilità preconcepita — che agiscono da freno. I nostri suggerimenti e le nostre richieste sono quasi sempre esaminati con attenzione, e spesso accolti.

Riteniamo che i funzionari degli Uffici Finanziari si stiano persuadendo che il Garante non intende difendere ciecamente ed a qualsiasi costo i contribuenti, anche quando sostengono tesi infondate, ma che ha a cuore, essenzialmente, il corretto funzionamento del servizio, che non giova solo al Fisco, ma anche ai contribuenti ed a tutti i cittadini. Per altro verso, i componenti dell'Ufficio del Garante si sforzano di comprendere le esigenze ed i punti di vista degli Uffici Fiscali. Ci auguriamo che questo clima di collaborazione si accentui, nell'interesse dei contribuenti e dell'Amministrazione, ed auspichiamo in particolare che la Direzione Regionale intervenga con maggiore efficacia nei confronti di quei pochi Uffici locali che ancora considerano il Garante un fastidio, e non dimostrano molta voglia, o addirittura rifiutano di collaborare.

2) - Le questioni più importanti e maggiormente trattate.

2.1 - Il problema dei condoni.

Ci eravamo già espressi in modo dettagliato su questo problema nelle relazioni degli anni scorsi, riportando in particolare le reazioni che avevamo riscontrato, prevalentemente negative dei contribuenti onesti, e favorevoli quasi solo degli evasori. Ora il problema sembra essere superato; non restano che le "code" di questo fenomeno — relative quasi sempre a problemi di spettanza o no del condono — che sono ancora numerose, ma che dovrebbero essere destinate a scomparire. Non riteniamo quindi di doverci soffermare ulteriormente su questo punto, e ci limitiamo ad esprimere la speranza che l'immorale e controproducente sistema dei condoni sistematici sia veramente abbandonato per sempre.

2.2 — Il problema dei canoni televisivi.

Tra le innumerevoli pratiche relative ai canoni televisivi, ve ne sono state poche "normali" (ad es., mancata registrazione di pagamenti, di cui venga richiesta indebitamente agli utenti la reiterazione, o commissione di semplici errori). Continua invece ad essere di gran lunga prevalente il problema delle **disdette degli abbonamenti**.

Molte questioni attinenti a questo tema erano sorte negli scorsi anni, ma possono considerarsi ormai risolte: la natura fiscale del canone; i cambi di indirizzo degli utenti e le relative segnalazioni; le conseguenze del decesso del titolare dell'abbonamento, implicante la trasmissione dei relativi obblighi agli eredi, salva l'eventuale disdetta; le separazioni coniugali ed i divorzi, nel quali vi sia l'assegnazione ad uno dei coniugi dell'alloggio e del suo arredamento, inclusivo del televisore; la prescrizione del canone e degli interessi; il rimborso di canoni pagati in più del dovuto ed il fallimento del titolare di un abbonamento. Merita conto di ricordare che l'obbligo del pagamento del canone non viene meno qualora l'utente comunichi — come era avvenuto spesso negli scorsi anni — una *disdetta parziale* (limitata alle trasmissioni RAI).

La legge fondamentale di questa materia è il R.D.L. n. 246 del 1938 — ormai obsoleto e superato, sul quale conviene soffermarsi brevemente. Secondo questa normativa, chiunque detenga uno o più apparecchi "**atti od adattabili**" alla ricezione di trasmissioni è tenuto al pagamento del canone (art. 1); non è quindi

rilevante il fatto che l'apparecchio sia adoperato o no, che sia guasto o non in condizioni di ricevere per scarsità o inesistenza di segnale in arrivo; questo principio è confermato dall'art. 15 della Legge n. 103 del 1975. La presenza di un'antenna o di un impianto (art. 9) fa presumere la detenzione e l'utilizzo dell'apparecchio. Gli artt. 6, 7 ed 8 riguardavano il "libretto di abbonamento", che ora non esiste più; analogo discorso può farsi per gli articoli che disciplinavano il comportamento dei venditori e riparatori degli apparecchi riceventi, che erano obbligati a tenere accurate e complesse registrazioni degli apparecchi venduti (col nominativo e l'indirizzo degli acquirenti) e di quelli giacenti in negozio ed in magazzino. L'art. 9 prevede che chiunque detenga un ricevitore, anche sigillato a norma dell'art. 10, se cambi residenza o domicilio portandolo con sé, deve denunciare, con raccomandata A. R., il trasloco all'Ufficio del Registro (ora allo sportello SAT); nella denuncia deve essere indicato il numero di ruolo dell'abbonamento, il luogo ove si trasferisce la residenza o il domicilio, ed il relativo indirizzo. A norma dell'art. 10, come modificato dall'art. 13 della L. 103/1974, chi non voglia o non possa più utilizzare il televisore, ma continui tuttavia a detenerlo, deve presentare, mediante raccomandata A. R., all'Ufficio S.A.T. una denuncia in carta semplice entro il 31 dicembre di ogni anno; denuncia a cui deve essere allegato un vaglia postale per il pagamento delle spese di *suggellamento* (attualmente, poco più di 5 euro). L'apparecchio dovrà essere *suggellato*, e cioè racchiuso in un apposito involucro che ne renda impossibile il funzionamento. Se l'utente vuole cedere o vendere a terzi l'apparecchio, è tenuto a presentare una denuncia in carta semplice, in cui vanno indicate le generalità e il domicilio del cessionario od acquirente; in questo caso non è previsto, ovviamente, il suggellamento. L'art. 12 affida l'esecuzione del suggellamento all'UTE (che in pratica, almeno in origine, delegava questo compito alla Guardia di Finanza), e descrive minuziosamente come l'involucro deve essere composto e le modalità dell'operazione. Infine, l'art. 13 disciplina le conseguenze della morte dell'intestatario dell'abbonamento, ed i doveri degli eredi, che possono o disdire l'abbonamento del *de cuius* con le modalità dell'art. 10, o chiedere il suggellamento dell'apparecchio se continuano a detenerlo pur senza adoperarlo. Nulla è previsto, nella citata legge, per il caso — attualmente frequente, data la rapidità dell'obsolescenza di questi apparati — in cui l'apparecchio ricevente sia "rottamato", o comunque distrutto o perduto.

Sembra superfluo spiegare quanto questa normativa sia ormai superata. Essa era entrata in vigore in un'epoca in cui esisteva solo la radio, e non la televisione, ed era rarissimo il caso in cui un utente possedesse più ricevitori, ed in un'epoca in cui non esistevano che le trasmissioni "di Stato". La legge prevedeva un canone per ogni luogo in cui l'utente installasse un apparecchio, ed i rivenditori erano obbligati a denunciare al Fisco ogni acquisto di apparecchio, con precisazione del nome dell'acquirente e del luogo ove l'apparecchio veniva sistemato. È teoricamente ancora in vigore la norma che stabilisce la presunzione della detenzione di un apparecchio laddove esista un'antenna, ma essa non ha più senso a fronte della generale diffusione delle antenne centralizzate negli edifici, e non viene più, in pratica, utilizzata.

Attualmente, gran parte dei presupposti di questa disciplina non esistono più. L'acquisto delle radio e dei televisori è libero e non esiste più l'obbligo di registrazione degli acquisti e delle giacenze di apparecchi; l'utente ha diritto di tenere, con un solo abbonamento, apparecchi riceventi in numero illimitato, anche in altri domicili (uffici, seconde case, ecc.); esistono, oltre alle trasmissioni "di Stato", quelle libere. La conseguenza è che il controllo da parte dell'Ufficio Fiscale è divenuto praticamente impossibile, e l'area di evasione molto vasta. Ma non basta: il suggellamento degli apparecchi in caso di disdetta non viene più eseguito, dato che gli U.T.E. e la Guardia di Finanza hanno ben altri compiti da svolgere, quindi anche il pagamento del suo costo non si giustifica più in alcun modo, e ben potrebbe essere oggetto di richieste di rimborso. Analogamente, non si effettuano più controlli

sulle denunce di alienazione e di distruzione, rottamazione o perdita dei ricevitori, perché l'Amministrazione non è in grado di eseguirli.

2.3 – Segue: In particolare, l'atteggiamento dell'Ufficio S.A.T. sulla questione dei canoni televisivi.

In questa situazione, l'Ufficio S.A.T. ha escogitato, per combattere l'evasione, dei rimedi che sono per un verso vessatori ed illegittimi, e per altro verso assolutamente inefficaci. Si vorrebbe imporre adesso all'utente disdettante, *a pena di inefficacia della disdetta*, la compilazione di un modulo, in cui egli dovrebbe non solo dichiarare se ha altri domicili oltre alla dimora abituale e dove questi sono situati, ma anche fornire dettagliate notizie su di sé e sulla sua famiglia (non solo su familiari conviventi). Ma, a parte il fatto che il contribuente ha ora, come si è detto, il diritto di detenere con un solo abbonamento più ricevitori, anche in luoghi diversi, ***l'obbligatorietà della compilazione di questo modulo non ha alcuna base giuridica*** (la legge parla solo di *“denuncia in carta libera”*), e ***contrasta con la legislazione sulla tutela della privacy*** (più volte il Garante per la Protezione dei Dati Personali è intervenuto al riguardo, sottolineando la necessità di rispettare i principi di proporzionalità e non eccedenza nella raccolta dei dati degli abbonati e dei componenti del loro nucleo familiare, nonché la necessità di predisporre sempre e comunque delle idonee informative agli abbonati).

C'è di più: in concreto, questo modulo, una volta che sia compilato, ***non serve assolutamente a nulla***, perché l'Amministrazione non è in grado di avvalersi dei dati così raccolti per effettuare controlli. L'unico risultato che l'Ufficio S.A.T. può ottenere è quindi quello di ritardare l'efficacia della disdetta, e di pretendere così delle annualità di canone che non sarebbero dovute, essendo stata comunicata una disdetta dell'abbonamento valida a tutti gli effetti. Ma è fin troppo evidente che l'incapacità dell'Amministrazione di effettuare il suggellamento ed i controlli previsti dalla legge non può risolversi in un danno per gli utenti. Analogamente, per le denunce di distruzione, rottamazione o perdita dell'apparecchio ricevente il S.A.T. esige, sempre come condizione di efficacia della disdetta, la compilazione di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, con la quale l'utente si assuma la responsabilità – anche in sede penale – delle dichiarazioni fatte. Ma, a parte il fatto che anche questa dichiarazione non è prevista dalla legge, si deve come al solito constatare che l'Amministrazione non è in grado di effettuare il controllo della effettività della distruzione, rottamazione o perdita del ricevitore, per cui anche questa formalità non serve a nulla, se non a vessare il contribuente, a ritardare l'efficacia della disdetta, ed in questo modo a “fare cassa”.

Una deprecabile abitudine dell'Ufficio SAT – dovuta, per la verità, anche ad una evidente scarsità di personale – è quella di non rispondere mai o quasi mai alle segnalazioni dei contribuenti, che vengono assai spesso ignorate anche se inviate mediante raccomandata con ricevuta di ritorno. Ciò che conferma l'impressione sulle reali motivazioni di questi atteggiamenti, certamente non tali da migliorare l'auspicato rapporto di fiducia tra contribuenti e Fisco.

Più di recente, l'Ufficio S.A.T. ha cominciato a battere una nuova strada. Dato che la legge, come si è visto, impone l'obbligo del pagamento del canone a chi detenga uno o più apparecchi *“atti od adattabili”* alla ricezione di programmi televisivi, si è cominciato ad inviare lettere a molti contribuenti (scelti non si sa in base a quali criteri) con cui si richiede ai destinatari, al solito, di compilare un modulo col quale l'interessato dovrebbe *“autocertificare”*, con valore corrispondente a quello di un atto notorio, di non possedere apparecchi adattabili alla ricezione dei programmi, quali *“personal computers, decoder digitali ed altri apparati multimediali”*. La richiesta di compilazione del modulo viene accompagnata da una

serie di minacce: il contribuente viene avvertito che se non risponde, potranno essere iniziate nei suoi confronti delle procedure coattive di riscossione dei canoni e delle penalità per il ritardo; e che, se nella risposta non dice il vero, rischia gravi conseguenze penali.

Non c'è bisogno di dire che, anche in questo caso, nessuna norma di legge prevede questa autocertificazione, che è semplicemente il frutto di una invenzione dell'Ufficio Fiscale. Non è dato comprendere a qual titolo, senza neppure il supporto di una Circolare ministeriale, l'Ufficio S.A.T. possa pretendere di imporre ai contribuenti obblighi, che, oltre a tutto, possono esporre il contribuente al rischio di sanzioni penali. *È chiaro infatti che non spetta al contribuente dare la prova di un fatto negativo, e cioè di non essere nelle condizioni di dover pagare il canone; spetta all'Ufficio che gli chiede il pagamento di un tributo dare la prova del fatto positivo che nel caso concreto questo obbligo sussiste, secondo il principio, noto fino dai tempi dei romani, secondo cui onus probandi incumbit ei qui dicit.*

Oltre a ciò, è lecito osservare che la formulazione della legge, che al solito si riferisce alla situazione di ottant'anni fa e non poteva tener conto dei progressi della tecnica, è assai vaga, e più vaghe ancora sono le interpretazioni che del dettato legislativo fa l'Ufficio fiscale. Non tutti i computer sono in grado di ricevere trasmissioni televisive; anche i P.C. recenti hanno bisogno, a tal fine, di un collegamento *internet* con un *server* in grado di fornire, di norma a pagamento, quel servizio e di particolari programmi informatici. È sufficiente, per essere tenuti al pagamento del canone, il possesso di un qualsiasi computer, anche vetusto, o occorre che in concreto le condizioni tecniche per la ricezione siano realizzate? Cosa si deve intendere esattamente per "*adattabile*" e può considerarsi tale un computer, se la possibilità della ricezione sia condizionata all'effettuazione di una serie di importanti aggiunte e di trasformazioni dell'impianto? Ed ancora: quali sono i *decoder digitali* che, di per sé soli, sono in grado di ricevere programmi televisivi? Un decoder ha senso solo se sia connesso ad un ricevitore; da solo, non è certamente in grado di ricevere alcunché. E quali sono gli altri apparati multimediali a cui ci si riferisce? È lecito presumere un uso "televisivo" di apparati che hanno tutt'altra funzione, come i computer che sono essenzialmente strumenti di lavoro? Può essere considerata ricezione di programmi televisivi la possibilità di scaricare da qualche "sito" *internet* dei programmi vecchi, già trasmessi sulle reti normali? Ci sembra indispensabile che questi dubbi siano chiariti,

Il Garante ha sempre denunciato l'illegittimità di queste pretese dell'Amministrazione (e continuerà a farlo finché la legge non cambierà). È singolare rilevare che di solito le richieste del Garante vengono accolte, ma l'Ufficio Fiscale persiste costantemente nel suo atteggiamento verso i contribuenti; si ha chiaramente l'impressione che l'Ufficio voglia sempre almeno "provare" a reiterare le sue pretese, nella speranza che qualche utente non ben informato, o che non voglia fastidi in relazione a cifre abbastanza modeste, non sollevi questioni e paghi. Quanto all'ultima iniziativa sopra ricordata, è evidente l'intento di spaventare i contribuenti e di convincerli così a pagare senza fare storie, dato che in realtà, come già si è detto, l'Amministrazione non sarebbe attualmente in grado di operare seri controlli sulla veridicità della risposte contenute nel modulo.

Questo tema è uno di quelli che più negativamente influiscono sui rapporti tra contribuenti e Fisco. In questa situazione, pare al Garante per il Piemonte che una riforma ed un aggiornamento della legislazione sul canone televisivo sia assolutamente indifferibile; altri sistemi (quali, ad es., l'istituzione di una imposta od un ritocco dell'IIVA sulla vendita dei ricevitori nuovi, o, in genere, degli apparati multimediali) potrebbero essere escogitati per consentire allo Stato di reperire i mezzi necessari per il finanziamento della televisione pubblica (sempre che questo finanziamento sia ancora ritenuto necessario).

2.4 — Il problema dei rimborsi.

Una parte ancora notevole delle segnalazioni e degli esposti dei contribuenti concerne questioni relative a rimborsi d'imposta, in ritardo, a volte, addirittura di molti anni. Spesso questi ritardi — già di per sé molto rilevanti — sono aggravati da assurde complicazioni burocratiche. Esistono procedure di liquidazione di società e di aziende, o procedure fallimentari, che si trascinano da anni in attesa della definizione di una pratica di rimborso; pratiche che nessun sollecito riesce a smuovere, per l'ottima ragione che *"non ci sono i fondi necessari"*. È superfluo spiegare quanto questo problema possa influire sul "rapporto di fiducia", che la legge impone di perseguire, tra contribuenti e Fisco.

Questa situazione si è trascinata da anni con alterne vicende; si deve peraltro, e con piacere, rilevare che il comportamento degli uffici preposti ai rimborsi è migliorato; sono diminuite le mancate risposte o le risposte molto tardive ai solleciti del Garante, e si sono viste giungere finalmente in porto delle pratiche che si trascinavano da anni. Peraltro, il problema non è ancora risolto; gli Uffici centrali competenti per questo problema hanno evidentemente migliorato la loro organizzazione, ma sussistono troppo spesso gravi ritardi dovuti al mancato stanziamento in bilancio dei fondi necessari per i pagamenti.

Non sembra necessario ribadire che la prassi del sistematico ritardo dei rimborsi — confrontata con l'inesorabile ricorso alle esecuzioni forzate nei casi in cui è il contribuente ad essere in ritardo — ha l'effetto di portare all'esasperazione i contribuenti interessati, e che il prestigio e la credibilità dell'Amministrazione Finanziaria dello Stato ne risultano gravemente compromessi. Menomati sono anche la credibilità ed il prestigio dell'Ufficio del Garante, giacché molti contribuenti, giustamente, ci domandano a cosa serva un Ufficio che dovrebbe avere anche lo specifico compito di richiamare gli Uffici Finanziari *al rispetto dei termini previsti per il rimborso d'imposta*, ma che in realtà non è in grado — non disponendo dei poteri necessari — di porre a questa situazione illegittima alcun serio rimedio (gli Uffici del Garante, riescono al massimo ad ottenere delle notizie sullo stato delle pratiche in corso, e più di rado ad ottenere dati sulla data presumibile dei pagamenti).

In verità, nella maggior parte dei casi gli Uffici Finanziari locali provvedono in tempi ragionevoli all'istruzione della pratica ed alla "convalida" del rimborso; ma poi il pagamento non avviene se non con grande ritardo perché mancano i fondi. Non sarebbe difficile, sulla base dei monitoraggi delle pratiche di rimborso pendenti compiuti in questi ultimi anni dal Ministero, effettuare, anno per anno, previsioni concrete e precise sulle somme occorrenti per i pagamenti, e stanziare nel bilancio i relativi fondi; ma la realtà è che troppo spesso è mancata al riguardo la volontà politica; e ciò pur essendo evidente che il ritardo nei rimborsi si risolve, per il bilancio dello Stato, in un forte aumento delle uscite, per l'incidenza degli interessi dovuti al contribuente creditore.

2.5 — Segue: il problema della prescrizione dei crediti d'imposta.

Strettamente connesso col problema dei rimborsi è quello — di cui nelle relazioni degli ultimi due anni si era parlato a lungo — della prescrizione dei crediti d'imposta. Tre anni fa l'Amministrazione Finanziaria aveva cominciato ad eccipirla sistematicamente, non tenendo alcun conto del fatto che il ritardo nell'effettuazione dei rimborsi non è dovuto quasi mai all'inerzia del contribuente, ma alla lentezza ed inefficienza dell'Amministrazione stessa, al mancato stanziamento nel bilancio dello Stato delle somme occorrenti, ed al fatto che degli innumerevoli solleciti e richieste di notizie dei contribuenti, presentati di solito verbalmente nel corso di accessi agli Uffici finanziari, non resta traccia. In altri termini, il Fisco aveva cominciato ad avvalersi, in proprio favore, della sua stessa inadempienza.

Per effetto dell'intervento del nostro Ufficio, mediante avvisi sui giornali che avevano suscitato un vivo interesse, e grazie all'iniziativa di alcuni parlamentari, nella legge finanziaria per l'anno 2004 (L. n. 350 del 24-12-2003) era stata inserita, al c. 58° dell'art. 2, una norma — tuttora in vigore — che stabilisce che *nel quadro delle iniziative volte a definire le pendenze con i contribuenti l'Agenzia delle Entrate provvede all'erogazione delle eccedenze di IRPEF e di IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti.*

L'introduzione di questa disposizione ha posto un parziale rimedio ad una grave ingiustizia, ed ha soddisfatto una richiesta assai sentita dei contribuenti. Tuttavia essa ha risolto il problema della prescrizione dei rimborsi solo in riferimento all'IRPEF ed all'IRPEG, e non alle altre imposte (ad es., l'ILOR), ed è applicabile solo ai rimborsi relativi agli anni precedenti al 1997, e non ai rimborsi di anni più recenti, per i quali la questione della prescrizione comincia a riproporsi. Abbiamo infatti constatato che vari Uffici Finanziari hanno ricominciato ad eccepire la prescrizione, in riferimento soprattutto all'ILOR. Riteniamo quindi che si debba risolvere questo scottante problema, che potrebbe essere risolto in maniera definitiva non solo reiterando la disposizione della Finanziaria del 2004, ma anche *prevedendo l'obbligo degli Uffici Finanziari di rilasciare ogni volta, al contribuente che si presenti a richiedere notizie di un rimborso ed a sollecitarlo, un succinto verbale del colloquio*, che costituisca una documentazione scritta del sollecito del pagamento, e che valga quindi ad interrompere la prescrizione.

Un aspetto particolare di questo problema merita di essere approfondito. È frequente il caso di contribuenti che hanno avuto notizia, in occasione di una richiesta di informazioni presentata verbalmente all'Amministrazione Finanziaria, dell'avvenuta *convalida* della loro domanda di rimborso. Non ci sembra dubbio che la convalida costituisca un *riconoscimento, da parte dell'Amministrazione Finanziaria, del diritto che il contribuente fa valere contro di lei*; ciò che, a norma dell'art. 2944 cod. civ., ha l'effetto di interrompere la prescrizione. Ma alcuni Uffici negano di trovarsi di fronte ad un valido atto interruttivo, perché la convalida sarebbe *un atto meramente interno* e non destinato ad essere comunicato al contribuente.

È facile replicare che l'art. 2944 cod. civ. non prescrive affatto che il riconoscimento del debito debba, per poter interrompere la prescrizione, essere comunicato al creditore; in realtà l'interruzione della prescrizione avviene automaticamente, per il solo fatto che il riconoscimento del debito sia avvenuto, anche se il creditore ne abbia notizia successivamente. Inoltre, l'art. 6, comma 2°, della L. 212/2000 stabilisce che l'Amministrazione *deve informare il contribuente di ogni fatto e circostanza a sua conoscenza dal quale possa derivare il mancato riconoscimento di un credito*; da ciò discende chiaramente il dovere dell'Amministrazione non solo di informare il contribuente dell'approssimarsi della prescrizione, ma anche di comunicargli l'eventuale rifiuto della convalida. Né si comprende allora perché la convalida sarebbe un atto meramente interno solo se positiva, e non lo sarebbe se negativa. Ed ancora: l'art. 10, comma 1° della L. 212/2000 stabilisce che *i rapporti tra contribuente ed Amministrazione Finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede*, e non è dato comprendere come questo principio sarebbe conciliabile con la tesi secondo cui la convalida è un atto interno che l'Amministrazione potrebbe addirittura tenere segreto. Del resto, le convalide vengono regolarmente registrate nell'Anagrafe Tributaria, che il contribuente ha diritto di consultare, sia pure limitatamente agli atti che lo riguardano, e per il tramite degli Uffici del Fisco; il che dimostra ancora una volta che non ci si trova di fronte di atti interni e segreti. Inoltre, essendo l'accesso all'Anagrafe Tributaria consentito ai singoli contribuenti solo per il tramite degli Uffici dell'Amministrazione Finanziaria, il fatto che un contribuente sia in grado di invocare l'avvenuta convalida non può essere che la conseguenza di un

sollecito rivolto dal contribuente all'Amministrazione, al quale si è data risposta comunicando all'interessato lo stato della pratica. Il che significa che un atto interruttivo – il sollecito del pagamento – comunque vi è stato, e che allo stesso ha fatto seguito il formale riconoscimento del debito da parte dell'Amministrazione – e cioè la comunicazione della convalida. Non comprendiamo che cosa si possa chiedere di più.

A tutti questi argomenti gli Uffici Finanziari – inclusa la Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate – non hanno dato la benché minima risposta, limitandosi a rispondere di non condividere le nostre considerazioni, ma senza degnarsi di spiegare il perché. Come si può conciliare questo atteggiamento con il dovere di improntare i rapporti coi contribuenti al principio della collaborazione e della buona fede?

Riteniamo necessario un intervento ministeriale che dia agli Uffici periferici istruzioni precise su come comportarsi su questo problema; e ciò anche per evitare contenziosi giudiziari nei quali l'Amministrazione ci sembra destinata a soccombere.

2.6 – Il problema delle modalità delle verifiche fiscali.

Nell'art. 12 dello Statuto dei Diritti del Contribuente sono contenute norme su "diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali". È questo un tema molto importante sul quale si ritiene opportuno richiamare brevemente le osservazioni già contenute nelle relazioni degli anni scorsi.

A norma del comma 5 dell'art. 12, *"la permanenza degli operatori civili o militari dell'Amministrazione Finanziaria, dovuta a verifiche presso la sede del contribuente, non può superare i 30 giorni lavorativi, prorogabili per ulteriori 30 giorni nei casi di particolare complessità dell'indagine, individuati e motivati dal dirigente dell'Ufficio, e "gli operatori possono ritornare nella sede del contribuente, decorso tale periodo, per esaminare le osservazioni e le richieste eventualmente presentate dal contribuente dopo la conclusione delle operazioni di verifica, ovvero, previo assenso motivato del dirigente dell'Ufficio, per specifiche ragioni"*.

Il termine suddetto è chiaramente insufficiente laddove si tratti di effettuare verifiche presso aziende di grandi dimensioni o presso grandi gruppi aziendali, e ciò ha indotto il Comando della Guardia di Finanza ad emanare delle circolari con le quali i termini di cui sopra vengono praticamente stravolti. Si è così passati da un eccesso all'altro: se il termine stabilito dalla legge era insufficiente per le verifiche su azienda di grandi o grandissime dimensioni, ed era necessario porre un rimedio a questo difetto, non si giustificava un pratico azzeramento della norma, anche in riferimento alle aziende medie e piccole. Oltre al resto – non occorre spiegarlo – una disposizione di legge non può essere modificata con delle circolari.

In pratica, le verifiche si svolgono molto spesso mediante una serie di brevi accessi nella sede aziendale, che, senza che sia superato il numero massimo dei giorni di permanenza in azienda dei verificatori fissato dalla legge, possono in pratica protrarsi anche per mesi, senza che di volta in volta il ritorno dei verificatori nella sede aziendale sia in qualche modo giustificato. In questo modo, le verifiche possono diventare lunghissime, con evidenti conseguenze assai negative sulle attività aziendali. Su questo punto, non possiamo che ritenere assolutamente necessaria ed urgente una revisione del testo della norma, che chiarisca in modo definitivo il problema della durata massima dei controlli.

A parte ciò, l'art. 12 è spesso disatteso nella pratica, anche in relazione ad altre disposizioni. Avviene che il contribuente venga informato solo in modo vago delle ragioni che giustificano la verifica e dell'oggetto preciso della stessa (art. 12, comma 2); che le osservazioni ed i rilievi del contribuente non vengano adeguatamente verbalizzati (comma 4). È poi abbastanza frequente che delle

osservazioni del contribuente non si tenga alcun conto, e che alle stesse non si dia alcuna risposta (comma 7).

Come abbiamo già più volte affermato riteniamo necessaria la formulazione di un vero e proprio **codice di comportamento dei verificatori**, ben dettagliato e che fissi anche l'obbligo dell'Amministrazione di dare risposte puntuali e precise ai rilievi dei contribuenti, e di tenere le osservazioni stesse nel debito conto. Comunque, come si è detto, il numero delle doglianze dei contribuenti relative alle verifiche è in diminuzione, il che sembra indicativo di un miglioramento dei comportamenti dei verificatori.

2.7 – Il problema degli accertamenti fiscali sulla base degli “Studi di Settore”.

Un altro tema che influisce negativamente sullo stato dei rapporti tra contribuenti e Fisco è quello degli accertamenti fiscali originariamente fondati sui c.d. “*parametri*”, ed ora sugli “*Studi di Settore*”.

Già avevamo rilevato nelle precedenti relazioni che il sistema, *in linea teorica*, non meriterebbe critiche. Gli “*Studi di Settore*”, si fondano su rilevazioni statistiche sulla redditività e sui costi di determinate attività e professioni, e sull'analisi delle attrezzature e dei mezzi che l'imprenditore o il professionista dedica alla sua attività. Si presume, giustamente, che un professionista che asserisce di avere un reddito assai modesto non possa permettersi, ad es: un ufficio ampio e lussuoso, abbondantemente dotato di mezzi informatici e di numerosi dipendenti. Ma, come tutti gli strumenti fondati sulla statistica, i parametri possono, in casi particolari, essere fonte di errori anche gravi (ad es., nel caso di soggetti la cui attività professionale sia meramente secondaria rispetto ad un contemporaneo lavoro subordinato, di soggetti che, a causa di malattie od infortuni siano stati in grado di svolgere solo parzialmente la loro attività, e di soggetti che siano stati colpiti da situazioni di crisi della loro azienda o del settore economico in cui l'azienda stessa agisce). Non mancano poi le proteste di contribuenti relative a punti particolari degli Studi di Settore, in cui sono rilevati errori e soprattutto lacune. Il sistema meriterebbe quindi di essere non abolito, ma ritoccato, per conferirgli un minore automatismo ed una maggiore adattabilità alle eventuali situazioni anomale od insolite.

In realtà, la normativa vigente prevede già la possibilità che ci si discosti, in casi particolari, dall'accertamento automatico fondato sulla base statistica, ma gli Uffici Finanziari si dimostrano assai restii a far uso di questa facoltà, e preferiscono troppo spesso trincerarsi dietro l'apodittica affermazione che i rilievi del contribuente “*non sono tali da consentire di discostarsi dai parametri*”; motivazione che abbiamo dovuto constatare in parecchi casi, e che, come è ovvio, è solo apparente, non rispondendo assolutamente ai principi dell'art. 7 della L. 212 del 2000. Inoltre, abbastanza spesso gli Uffici, in sede di trattative per un eventuale accertamento con adesione, riconoscono la fondatezza, almeno parziale, delle affermazioni del contribuente, ma di ciò rifiutano di tener conto se l'accordo non viene raggiunto (in violazione di precise istruzioni ministeriali).

Pare al Garante del Piemonte che sarebbe necessario che agli Uffici locali venissero impartite direttive che facessero venir meno comportamenti del tipo sopra indicato.

2.8 – Il problema della motivazione degli atti dell'Amministrazione Finanziaria.

L'art. 7 dello Statuto dei Diritti del Contribuente stabilisce delle regole dettagliate relative alla motivazione che deve esser data in ogni caso agli atti dell'Amministrazione Finanziaria. Questa norma – che è sostanzialmente conforme a quella dell'art. 3 della L. 7 agosto 1990, n. 241 – è stata a lungo totalmente

ignorata e disattesa dagli Uffici Fiscali. Attualmente la situazione è migliorata, ma restano dei settori in cui questa disciplina è frequentemente, ed in qualche caso addirittura sistematicamente, violata. Ad es.: è assai raro che un atto dell'Amministrazione Finanziaria contenga l'indicazione del responsabile del procedimento, e *quasi mai* è dato di vedere un titolo esecutivo sul quale sia riportata la motivazione della pretesa tributaria. Quando il Garante rileva che un determinato atto non è motivato (o non è motivato sufficientemente), suscita ancora, molto spesso, da parte dell'Amministrazione, una reazione di stupore, come se questo rilievo fosse stravagante; spesso ci si è risposto — non solo verbalmente — che in realtà la motivazione è addirittura superflua, che essa può, all'occorrenza, essere integrata in seguito, e che l'unica cosa che importa è che il contribuente sappia che cosa gli si chiede. *Totalmente disattesa* è la disposizione che stabilisce che se nella motivazione dell'atto si fa riferimento ad un altro atto, questo deve essere allegato.

È superfluo spiegare quanto questo comportamento influisca negativamente sui rapporti tra contribuenti e Fisco. E ciò è tanto più grave, ove si consideri che gli Uffici agiscono in concreto quasi sempre sulla base di una modulistica approvata con decreti ministeriali, che ancora adesso, in molti casi, non è stata aggiornata in modo da prevedere gli spazi per la comunicazione dei dati previsti dalla legge.

Il problema è particolarmente acuto in relazione alle verifiche formali delle dichiarazioni dei redditi, effettuate dagli Uffici, in via informatica, a norma dell'art. 36 bis del D.P.R. n. 600 del 1973. Gli Uffici Finanziari ritengono che le rettifiche in questione non siano soggette alla normativa dell'art. 7 della L. 212/2000, ma questa tesi è, a nostro avviso, assolutamente infondata, essendo chiarissimo ed inequivoco il disposto della norma, *che non fa alcuna distinzione tra vari tipi di atti dell'Amministrazione Finanziaria, e che prevede in ogni caso l'obbligo di un'esauriente motivazione*. Del resto, anche il comma 4° del citato art. 36 stabilisce che *l'esito del controllo formale è comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta con l'indicazione dei motivi che hanno dato luogo alla rettifica*. Ad onta di ciò, è prassi costante che al contribuente si comunichi soltanto, ad es., che una determinata detrazione da lui indicata non è stata ritenuta valida, senza che gli si spieghi il perché. Ciò potrebbe forse essere tollerato se si correggessero errori semplici e molto evidenti, ma sicuramente non è accettabile negli altri casi. A volte avviene addirittura che gli Uffici non siano in grado di spiegare le ragioni della rettifica, perché non la conoscono, e che si limitino ad affermare che essa non può che essere giusta, perché *è stata effettuata in via informatica sulla base di programmi predisposti dal Ministero che non possono essere sbagliati*.

Questa prassi, tuttora assai diffusa, è manifestamente contraria alla legge, che attribuisce al contribuente il sacrosanto diritto di conoscere *la motivazione dei provvedimenti amministrativi che lo riguardano*, con la specificazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione. La situazione, che continuiamo da anni a denunciare invano, ci sembra inammissibile, e riteniamo indifferibile che venga emanata al riguardo una normativa più precisa e vincolante, o quanto meno che gli Uffici Fiscali vengano adeguatamente richiamati al rispetto della legge.

2.9 – Il problema delle mancate risposte alle istanze, proteste ed argomentazioni del contribuente.

Questo problema si ricollega a quello di cui al paragrafo precedente.

L'art. 10, 1° c., dello Statuto dei Diritti del Contribuente dispone che i rapporti tra contribuente ed Amministrazione Finanziaria devono essere improntati *al principio della collaborazione e della buona fede*. Anche questa disposizione, — lo si è già ripetutamente denunciato — è applicata di rado dagli Uffici Finanziaria, e la situazione non è molto migliorata nel corso del 2007. Troppo spesso gli Uffici non si

curano di dare una risposta agli esposti, alle istanze ed alle argomentazioni avanzate dai contribuenti (ciò che avviene spesso, come si è detto, anche in occasione delle verifiche fiscali). Comportamenti di questo tipo si riscontrano a volte anche nei rapporti tra gli Uffici Finanziari ed il Garante del Contribuente; gli Uffici rispondono, di norma, e quasi sempre nei termini di legge, alla prima richiesta di informazioni, documenti e chiarimenti, ma a volte (per fortuna, sempre più raramente) non danno risposte alle repliche del Garante, né si curano di rispondere alle argomentazioni da noi prospettate, e addirittura non rispondono alle “attivazioni” delle procedure di autotutela.

Anche in questo caso, la norma che vieta comportamenti di questo genere esiste già; ma se si vuole davvero creare e salvaguardare un rapporto di fiducia tra cittadini e fisco, ci sembra necessario che gli Uffici Finanziari vengano richiamati alla sua osservanza. Significativo è il fatto che i contribuenti che si sono rivolti al nostro Ufficio ci scrivano spesso che, *per la prima volta, si sono sentiti rispondere a giro di posta, dopo che i loro esposti e le loro richieste erano stati a lungo ignorati*. Non sono mancati addirittura casi di contribuenti, a cui avevamo detto che non potevamo intervenire in loro favore perchè le loro richieste non ci sembravano fondate, che ci hanno comunque scritto per ringraziarci, *perché per la prima volta si erano sentiti spiegare in modo convincente perché le loro richieste non potevano essere accolte*.

2.10 – Il problema delle c.d. “ganasce fiscali”.

L'art. 86 del D.P.R. 21-9-1973 n. 602 (come modificato all'inizio degli anni '90), autorizza i concessionari della riscossione delle imposte a procedere, a fronte del mancato pagamento di imposte iscritte nei ruoli, oltre che all'iscrizione di ipoteca sui beni immobili del contribuente moroso, anche al fermo di beni immobili iscritti in pubblici registri (in concreto, gli autoveicoli). Esiste tra le due ipotesi - ipoteca e fermo dei veicoli - una importante differenza pratica: mentre l'iscrizione di ipoteca ostacola l'alienazione del cespite ed impedisce che il contribuente possa rendersi insolvente frodando le ragioni del fisco, ma consente al proprietario di continuare a godere del bene, il fermo degli autoveicoli è caratterizzato anche dal divieto assoluto di circolazione degli stessi, che quindi il proprietario non può più utilizzare. Sotto questo profilo, il fermo amministrativo dei veicoli è assai più afflittivo, per il contribuente moroso, dell'iscrizione di un'ipoteca.

La disposizione sopra ricordata ha subito nel tempo numerose modifiche, era addirittura sembrato che dovesse essere abolita o quanto meno accantonata, perché non è mai stato emesso il regolamento di attuazione previsto espressamente dalla legge istitutiva; l'orientamento giurisprudenziale, in particolare del Consiglio di Stato, aveva indotto l'Agenzia delle Entrate ad emanare la risoluzione n. 92/E del 24-7-2004, che si esprimeva in favore della sospensione di questo particolare strumento. Ma più di recente, con l'art. 3, comma 41, del D.L. 203/2005, la norma in questione è stata “recuperata” e rimessa in onore, ciò che ha provocato una rimessione da parte del Consiglio di Stato alla Corte Costituzionale, che peraltro non ha ancora emesso la sua decisione. Pur in questa situazione “fluida”, la norma ha ripreso ad essere applicata, e ciò continua a suscitare vivacissime proteste da parte dei contribuenti.

Il fatto è che questa normativa non prevede serie garanzie per il debitore sottoposto a questi provvedimenti, ed in particolare quelle garanzie che sono stabilite di norma per i sequestri cautelativi. Manca infatti ogni controllo preventivo, e fino a poco tempo fa mancava anche ogni controllo successivo sulla giustificazione della misura cautelare che, tuttora, non è soggetta ad un normale procedimento di convalida. Il fermo degli autoveicoli viene attuato per il solo fatto che esiste una cartella esattoriale insoluta, indipendentemente dal fatto che la cartella stessa sia o

meno regolare, sia motivata no, e sia eventualmente oggetto di contestazioni. Il "fermo", come si è detto, comporta il divieto assoluto per il proprietario di utilizzare il veicolo, e ciò indipendentemente dal fatto che possa trattarsi per lui di uno strumento di lavoro indispensabile.

Non è neppure prevista, nella legge attuale, una ragionevole proporzione tra l'entità economica del provvedimento cautelare e il valore del bene sequestrato od ipotecato. A questo proposito, il Garante della Liguria — con riferimento particolare all'ipoteca — ha sostenuto che il mezzo cautelare è finalizzato funzionalmente all'espropriazione, per cui sarebbe applicabile anche in questo caso l'art. 76 del D.P.R. n. 602 del 1973, che, nella versione attualmente vigente, stabilisce che *l'esattore può procedere all'espropriazione immobiliare solo se l'importo complessivo del credito per cui agisce supera 8.000 Euro*. Il comportamento dell'esattore che in un caso del genere iscriva l'ipoteca sarebbe quindi illegittimo, al punto da poter essere perseguito penalmente.

Ci permettiamo di non condividere questa tesi che appare ineccepibile solo se si dia per scontato il suo presupposto: che l'iscrizione dell'ipoteca sia esclusivamente finalizzata all'espropriazione. Ma questa affermazione è assai discutibile; l'ipoteca ha una fondamentale funzione di garanzia; essa serve a garantire che il debito sarà pagato, ma non tende necessariamente a sfociare nell'espropriazione del bene ipotecato; basta, al riguardo, pensare alle ipoteche che quotidianamente si iscrivono a garanzia dei mutui contratti per l'acquisto di alloggi. Il fatto è che l'espropriazione immobiliare e l'iscrizione dell'ipoteca sono istituti diversi regolati da norme diverse, con finalità e caratteristiche diverse: basti considerare che l'espropriazione è un istituto meramente processuale, mentre l'ipoteca ha la sua regolamentazione fondamentale nel codice civile, e consiste nella creazione su di un bene immobile di un diritto reale. Si può ancora rilevare che l'art. 77 del D.P.R. n. 602 sopra citato, stabilisce al 2° comma che *se l'importo del credito per cui si procede non supera il 5% del valore dell'immobile da sottoporre ad espropriazione il concessionario, prima di procedere all'esecuzione, **deve iscrivere ipoteca**. Decorsi 6 mesi dall'iscrizione senza che il debito sia stato estinto, il concessionario procede all'espropriazione*. Questa norma prevede quindi addirittura **l'obbligo** per l'esattore, di procedere all'iscrizione dell'ipoteca, proprio per i debiti d'imposta di minore entità, all'evidente fine di effettuare una pressione psicologica ed economica sul debitore per indurlo a pagare, mentre la successiva espropriazione rimane una mera eventualità. Non ci sentiamo quindi di condividere la tesi dell'illegittimità dell'iscrizione ipotecaria per un debito inferiore agli 8.000 euro; tesi che sarebbe moralmente più che giusta, ma che non ci sembra difendibile nell'attuale stato della legislazione. Ma ciò dimostra che questa normativa deve essere cambiata, introducendo maggiori garanzie.

Un problema particolare è stato presentato al nostro Ufficio: quello del rapporto tra la misura cautelare e la concessione della rateazione per imposte arretrate insolute. Un contribuente, moroso nel pagamento di cartelle esattoriali di entità abbastanza modesta, ha richiesto una rateazione, che gli è stata concessa; ma, quasi contemporaneamente a questa concessione, gli è giunta la notifica del fermo amministrativo su due automezzi utilizzati nella sua piccola azienda. Anche in questo caso è stato sollevato il problema della natura del provvedimento cautelare, avendo il contribuente eccepito che, a norma dell'art. 19, comma 2°, del d.p.r. n. 602/73 l'esecuzione non poteva essere iniziata se la domanda di rateazione era stata presentata. Ma la norma invocata — ha risposto l'Ufficio fiscale — disciplina solo la correlazione tra la data di richiesta della rateazione e l'inizio della procedura esecutiva, e l'adozione di un provvedimento cautelare non coincide con l'inizio dell'azione esecutiva, ponendosi su di un piano del tutto diverso. L'Ufficio ha quindi rigettato l'istanza del contribuente, di autorizzare l'esattore a revocare la misura cautelare. Tuttavia, il comportamento dell'Ufficio, ancorché formalmente corretto, non poteva non apparire contraddittorio: se si era ritenuto di poter concedere la