

produzione di idonea documentazione della quale l'Ufficio Finanziario non aveva tenuto alcun conto).

Più di recente, l'art. 35, comma 26 quinquies del D.L. 223/2006, conv. nella L. 248/2006, ha ammesso l'impugnabilità dinnanzi alle Commissioni Tributarie dei provvedimenti di fermo degli autoveicoli, nonché dell'iscrizione di ipoteca sugli immobili. Disposizione certamente utile ed opportuna, che ha posto fine ad accese polemiche dottrinali e giurisprudenziali, ma che certamente non ha posto rimedio agli altri gravissimi difetti di questa normativa, di cui sopra si è fatto cenno. Aggiungasi che la minaccia del sequestro degli autoveicoli è inserita sistematicamente in tutte le richieste di pagamento di canoni televisivi scaduti, con un tono che non esiteremmo a definire estorsivo, e che non vale certo a migliorare il "rapporto di fiducia" tra contribuenti e Fisco. Vi sono anche stati casi in cui l'uso congiunto del sequestro di beni mobili registrati e dell'iscrizione di ipoteca su immobili ha creato risultati abnormi, come nel caso del sequestro di un camion di un'impresa artigiana, che ha impedito alla stessa di lavorare, attuato contemporaneamente all'iscrizione di ipoteca sui pochi beni immobili del titolare, che ha impedito allo stesso di ottenere le garanzie fidejussorie necessarie per la rateizzazione del pagamento col risultato di avviare l'impresa al fallimento.

Riteniamo che questa procedura – anche nella forma leggermente migliorata in cui è prevista attualmente – non sia degna della civiltà giuridica del nostro Paese. Non riteniamo comunque di approfondire ulteriormente il problema in questa sede, dato che è in corso di realizzazione l'abolizione del Pubblico Registro Automobilistico; ciò che significa che la procedura relativa al fermo degli autoveicoli dovrà essere necessariamente riveduta. È fortemente auspicabile che si colga l'occasione per una revisione seria e complessiva di tutta questa normativa.

Merita conto di far cenno anche all'altra ipotesi di provvedimento cautelare, e cioè all'iscrizione di ipoteca sui beni immobili del contribuente moroso; il problema ci appare meno grave: questa misura è attuata infatti, nella maggior parte dei casi, rispettando una ragionevole proporzione tra il valore del bene ipotecato e l'ammontare del debito non pagato, ed in ogni caso la misura è meno afflittiva, perché non impedisce al debitore l'uso del bene, fino a quando lo stesso non venga espropriato. Resta tuttavia il problema dell'accollo delle spese di iscrizione e cancellazione dell'ipoteca laddove il debito fiscale risulti essere inesistente o di importo assai inferiore a quello richiesto; in questi casi gli Uffici Finanziari sono infatti molto restii ad accogliere le domande del contribuente di esser esonerato da spese effettuate per errore degli Uffici stessi. Questo aspetto del problema dovrebbe peraltro trovare una soluzione attraverso i ricorsi alle Commissioni Provinciali, che, secondo la dottrina, saranno certamente competenti anche per decidere sulle domande di risarcimento dei danni per ingiusta attuazione di questi provvedimenti cautelari.

2) - I mezzi teoricamente necessari per consentire all'Ufficio di svolgere il suo compito, ed i mezzi messi concretamente a sua disposizione – Le modifiche normative ed amministrative ritenute indispensabili per il corretto funzionamento e per l'adeguata valorizzazione dell'Istituto del Garante.

2.1 - La dotazione di mezzi teoricamente necessaria.

Per poter adeguatamente funzionare, l'Ufficio del Garante dovrebbe essere munito, a nostro avviso, delle seguenti dotazioni:

- a) Locali situati in centro (e quindi facilmente reperibili e raggiungibili dal pubblico), possibilmente separati da quelli degli Uffici Finanziari, per sottolineare l'indipendenza dei Garanti. Questi locali dovrebbero essere decorosi, adeguatamente ammobiliati, muniti di riscaldamento e di condizionamento d'aria e dei necessari collegamenti telefonici ed informatici. Il numero dei vani può ovviamente variare a seconda del carico di lavoro degli Uffici; per gli Uffici che svolgono un numero di pratiche superiore alle 300 all'anno, si ritengono necessarie almeno 4 stanze (Presidenza, Uffici dei Componenti, Segreteria principale e luogo di lavoro del residuo personale);
- b) Il personale, negli Uffici con alto flusso di lavoro, non dovrebbe essere inferiore a tre soggetti (ciò anche per consentire adeguate turnazioni per i periodi di ferie, malattie etc.; di essi almeno uno, preferibilmente due (il segretario capo ed il suo vice) devono possedere un'adeguata qualificazione professionale. Il personale dovrebbe essere adeguatamente compensato per il suo lavoro, con riconoscimento — almeno per il segretario capo — di un ruolo direttivo; in ogni caso non dovrebbe subire discriminazioni rispetto al trattamento dei dipendenti degli Uffici Finanziari, in punto straordinari, “*fringe benefits*”, etc. Ove ciò non avvenga, esiste il rischio di una “fuga” degli elementi migliori da questi specifici incarichi.
- c) Gli Uffici dovrebbero essere dotati dei seguenti mezzi: Personal Computer in numero pari a quello delle persone che vi prestano servizio; i P.C. dovrebbero essere moderni e forniti di software recente, e dovrebbero essere collegati ad Internet, all'*intranet* del Ministero dell'Economia, ed alle banche dati ministeriali (in particolare, all'Anagrafe Tributaria). I P.C. dovrebbero essere adeguatamente muniti di stampanti, e sarebbe opportuno almeno uno scanner. Ogni scrivania dovrebbe essere munita di un telefono utilizzabile anche per chiamate extraurbane. L'Ufficio dovrebbe essere dotato di un apparato fax, in grado di ricevere e trasmettere. Per tutti questi apparati dovrebbe essere garantita un'adeguata manutenzione.
- d) L'Ufficio dovrebbe essere dotato di un fondo per le spese correnti, del quale, ovviamente, dovrebbe essere reso annualmente un preciso e dettagliato rendiconto. In mancanza di ciò, l'Ufficio dovrebbe essere fornito di tutto il materiale di cancelleria occorrente. All'Ufficio dovrebbe essere assicurata un'adeguata dotazione di testi giuridici e di giornali e riviste specializzati.
- e) Non riteniamo necessaria, almeno per ora, un'auto di servizio; dovrebbe peraltro essere assicurata l'indennità ed il rimborso delle spese per trasferte che fossero eseguite dai componenti dell'Ufficio con la propria autovettura. Ogni Ufficio dovrebbe poter disporre di un fondo per le trasferte e le missioni eseguite per cause di servizio.

2.2 — La situazione attuale dell'Ufficio piemontese del Garante del Contribuente.

La situazione dell'Ufficio del Garante per il Piemonte è abbastanza lontana da quella ideale dianzi ricordata.

I locali sono accettabili, sufficientemente decorosi e discretamente arredati, a parte l'assenza del condizionamento d'aria presente in tutti gli altri uffici dello stabile; ma sono situati in estrema periferia, e sono inseriti nella sede di un ufficio operativo dell'Agenzia delle Entrate (Ufficio di Torino 3), talché i contribuenti che vi accedono

sono di solito persuasi di trovarsi di fronte ad uno de tanti Uffici dell'Agenzia, e non certo ad un organismo indipendente. Le stanze sono solo tre.

Il personale è attualmente del tutto insufficiente in relazione al fortissimo aumento del flusso di lavoro verificatosi negli ultimi due anni. Esso è costituito dal segretario capo — elemento, per fortuna, assai valido — e da un solo altro impiegato; le promesse di inviarci un terzo elemento non sono state, fino ad ora, onorate. Il trattamento del personale è, in pratica, specie in relazione a straordinari e ad altri benefici, non all'altezza di quello normale dei dipendenti dell'Agenzia.

La dotazione di mezzi è discreta, ma al nostro Ufficio sono sistematicamente riservati i p.c. e le stampanti più vecchi; il fax funziona "a singhiozzo", e l'assistenza tecnica a questi strumenti è assai carente. Manca il collegamento diretto con le banche dati. La dotazione di oggetti di cancelleria e simili, pur non molto lauta, può considerarsi sufficiente, ma assai carente, invece, è la dotazione di testi giuridici, e soprattutto di riviste e giornali specializzati.

Infine, finché non sarà adeguatamente affrontato il problema delle missioni e delle trasferte, è fortemente menomata la possibilità per il nostro Ufficio di effettuare controlli sul funzionamento degli Uffici Finanziari periferici (si ricordi che la Regione Piemonte è molto estesa, e che esistono uffici che distano anche più di 100 chilometri da Torino). Si sente fortemente, in particolare a questo riguardo, la mancanza di un fondo spese, anche modesto, ma che possa essere amministrato direttamente, in relazione alle reali esigenze dell'Ufficio, senza attese interminabili e senza il rischio di rifiuti immotivati.

2.3 — Le modifiche normative che riteniamo indispensabili affinché i Garanti del Contribuente possano svolgere adeguatamente i compiti che sono loro affidati.

Nelle relazioni degli scorsi anni, alle quali si fa rinvio per maggiori approfondimenti, si erano segnalati i seguenti punti:

- La necessità di fornire gli Uffici del Garante di maggiori mezzi, materiali e personali (già si è detto della necessità di un fondo per le spese correnti, dato che attualmente gli Uffici del Garante non dispongono neppure di un solo centesimo, e dipendono dalle Agenzie Regionali delle Entrate per ogni loro necessità);
- L'esigenza di prevedere, per ogni Ufficio del Garante, dei componenti supplenti in grado di integrarlo in caso di prolungate assenze dei titolari;
- La manifesta inopportunità del fatto che debba essere l'Agenzia delle Entrate, e cioè proprio l'Ente maggiormente sottoposto al controllo del Garante, a fornire allo stesso i mezzi per funzionare, (situazione che rischia di menomare gravemente l'indipendenza degli Uffici del Garante), e la conseguente necessità di trasferire la gestione degli Uffici del Garante al Dipartimento per le Politiche Fiscali, come già è avvenuto per le Magistrature Tributarie;
- La necessità di chiarire il problema della competenza dei Garanti anche in ordine ai tributi degli Enti locali, e conseguentemente di precisare i rapporti tra i Garanti ed i Difensori Civici; ciò, in particolare, con riferimento al fatto che alcune Regioni hanno deciso di istituire, per i Tributi locali, un proprio Garante che si identifica di solito con il difensore civico;
- La necessità di aumentare e meglio definire i poteri dei Garanti nel confronti dell'Amministrazione Finanziaria, specie in riferimento all'attivazione delle procedure di autotutela, fissando, tra l'altro, *l'obbligo preciso dell'Amministrazione di fornire*

sempre tempestive risposte motivate alle richieste dei Garanti, consentendo a questi ultimi l'attivazione di autotutele in relazione a tutti gli atti di qualunque genere dell'Amministrazione, e soprattutto stabilendo la sospensione dei termini per ricorrere alle Commissioni Tributarie in pendenza dei procedimenti davanti ai Garanti;

- La necessità di chiarire meglio i rapporti tra gli Uffici del Garante e le Commissioni Tributarie;

- La necessità di dare una veste ufficiale all'organizzazione che i vari Uffici Italiani del Garante si sono spontaneamente dati, in modo da consentire un coordinamento dell'attività dei vari Uffici locali.

Questi punti erano stati presi in esame ed accolti, nella scorsa legislatura, dalla proposta di legge n. 5313 presentata dagli On. Benvenuto, Lettieri ed altri, che era stata esaminata ed approvata con voto *bi-partisan* dalla Commissione Finanze della Camera dei Deputati, ma che non ha fatto in tempo ad essere votata dall'aula e ad essere trasferita al Senato della Repubblica. In questa proposta di legge era contenuta anche un'altra disposizione molto opportuna: una norma transitoria che unificava le scadenze dei mandati di tutti i Garanti (che, avendo ricevuto l'incarico in date diverse, scadono e sono rinnovati in date diverse), e fissava quindi una data uguale per tutti per la presentazione delle relazioni.

Riteniamo superfluo, in questa sede, reiterare un'analisi approfondita di tutti questi temi, che sono stati ripetutamente trattati nelle relazioni precedenti, ed illustrati nella relazione che aveva accompagnato il progetto di legge. Assai significativo era il fatto che la proposta di legge fosse stata sottoscritta e sostenuta sia da deputati della maggioranza che dell'opposizione, ciò che dimostrava come ci si fosse resi conto di trovarsi di fronte ad esigenze assolutamente obbiettive, condivisibili da tutti. Importante è anche il fatto che la proposta non implicava particolari spese, ma solo lo spostamento dall'Agenzia delle Entrate al Dipartimento per le Politiche Fiscali di taluni capitoli di spesa già esistenti, tale che non poteva trovare ostacolo nelle attuali difficili condizioni del bilancio dello Stato.

Sembra al Garante del Piemonte, che la proposta di legge surricordata prevedesse una riforma che è ancora assolutamente indispensabile, se si vuole rendere realmente vitale l'istituto del Garante. E questa opinione è autorevolmente condivisa, giacché abbiamo avuto assicurazioni della prossima ripresentazione del disegno di legge. Non possiamo che auspicare vivissimamente che questa volta la riforma arrivi in porto.

2.4 - Altre innovazioni nella disciplina del Garante che sono necessarie ed urgenti, e che non implicano necessariamente delle modifiche legislative.

Sempre nelle relazioni degli scorsi anni, avevamo posto in risalto altre innovazioni che ritenevamo e riteniamo tuttora necessarie, che non necessiterebbero per la loro attuazione di modifiche della legge, ma solo di provvedimenti amministrativi (e che per questo motivo non erano state inserite nella proposta di legge sopra ricordata). Più precisamente, avevamo chiesto – e continuiamo a chiedere:

- che sia realizzato in tempi brevi *il collegamento degli Uffici del Garante con l'anagrafe tributaria e con tutte le altre banche dati dell'Amministrazione Finanziaria* (rammentiamo al riguardo che i Garanti hanno in ogni caso il diritto di aver accesso alle informazioni contenute nelle suddette banche dati, e che in particolare la consultazione dell'Anagrafe Tributaria è essenziale per l'impostazione di quasi tutte le pratiche);

- che sia reso *più regolare il pagamento dei compensi ai componenti degli Uffici* (che avvengono spesso con notevoli ritardi) e — soprattutto — sia risolto il problema delle ***indennità di trasferta*** per gli spostamenti effettuati per cause di servizio (quando l'indennità in questione spetta, e quando no? Chi può decidere sulla necessità della trasferta?, etc.);

- che sia fornito a tutti i componenti degli Uffici del Garante ***un documento ufficiale d'identità*** che ne certifichi il grado e la funzione. È questa una richiesta che praticamente non comporterebbe spese, e che non si comprende perché non sia mai stata presa in considerazione.

- che sia data *maggiore visibilità e pubblicità* all'azione dei Garanti, attraverso comunicati stampa, organizzazione di convegni di studi, etc.

Anche su questi punti non si ritiene necessaria un'analisi approfondita; può essere sufficiente il richiamo alle argomentazioni ampiamente sviluppate in tutte le relazioni precedenti.

3 — Segnalazioni e richieste di contribuenti che presentano un particolare interesse.

3.1 — Da più parti è stata segnalato e vivamente deplorato il fatto che anche nella recente manovra fiscale di fine del 2006 sia stato ripetutamente violato il principio, sancito espressamente dallo Statuto dei Diritti del Contribuente, della ***non retroattività delle leggi fiscali***. Alle molte segnalazioni di contribuenti si è aggiunta, nello stesso senso, una chiara e persuasiva intervista rilasciata dal Sen. Benvenuto, Presidente della Commissione Finanze del Senato, al giornale "Il Sole — 24 Ore": intervista che ci trova del tutto consenzienti. Il Garante del Contribuente del Piemonte ritiene indispensabile che si abbandoni questa prassi che purtroppo continua da anni; essenziale sarebbe, a questo proposito, ***dare alle norme della L. 212 del 2000 la dignità di legge costituzionale***.

3.2 — Un altro tema oggetto di numerose segnalazioni è quello della ***trasmissione telematica di documenti fiscali***. Com'è noto, in vari casi, come per ***le dichiarazioni dei redditi*** di talune categorie di contribuenti, questa trasmissione è divenuta obbligatoria. Analoga situazione esiste, ad es: per la registrazione di determinati contratti. Al riguardo, si segnala da più parti che i *softwares* necessari per le suddette trasmissioni sono stati resi disponibili con grave ritardo, e contenevano — e in parte contengono ancora — parecchi errori e lacune. Ciò ha creato, com'è ovvio, notevoli problemi pratici, ed anche, in qualche caso, danni ingiusti a contribuenti che non sono riusciti ad effettuare in tempo le loro trasmissioni, e si sono visti quindi trattare come se avessero, per loro incuria o colpa, omesso di presentarle.

Riteniamo assolutamente inammissibile che si creino per i contribuenti degli obblighi, senza poi metterli tempestivamente in condizione di poterli adempiere. Ci sembra anche evidente che l'Amministrazione deve rispondere dei ritardi e degli errori dei concessionari — come la SOGEI — incaricati di realizzare i programmi informatici. Se ciò non avverrà, si rischia che delle riforme miranti a velocizzare e semplificare le procedure ottengano il risultato esattamente opposto, e che cresca notevolmente, di conseguenza, un contenzioso che sarebbe possibile evitare. Non possiamo quindi che associarci alle proteste dei contribuenti.

Problemi di questo genere sono segnalati da più parti anche in relazione ai pagamenti *on line*. Anche a questo riguardo, specie nei primi tempi di applicazione della

nuova normativa, si sono verificati inconvenienti anche gravi, con pagamenti regolarmente effettuati, ma non giunti a destinazione. Ciò non fa che confermare l'esigenza che non si addivenga all'introduzione di riforme del genere se non si è più che certi del buon funzionamento dei relativi sistemi informatici.

3.4 – Una vertenza abbastanza insolita, segnalataci da un contribuente, riguarda la *mancata ottemperanza da parte di Uffici Finanziari ad una sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*. L'art. 17, c. 4 bis, del D.P.R. 971/86, ha previsto per determinate categorie di lavoratori un incentivo all'esodo, sotto forma di un trattamento fiscale ridotto alla metà sulle somme erogate in occasione della cessazione del rapporto di lavoro, stabilendo che il beneficio poteva essere richiesto dalle donne che avessero compiuto almeno 50 anni di età, e dagli uomini che avessero, invece, superato i 55 anni. Un contribuente, che all'epoca della cessazione del rapporto aveva compiuto i 50 anni, ma non ancora i 55, non ha potuto fruire del beneficio. Ma la Corte di Giustizia, con sentenza del 21-7-2005, ha dichiarato illegittima questa differenza di trattamento tra uomini e donne, contraria ad una direttiva comunitaria, stabilendo che il beneficio spetta a tutti i lavoratori che abbiano raggiunto i 50 anni di età. Il contribuente ha chiesto allora il rimborso di quanto pagato in più, ma l'Amministrazione ha opposto un rifiuto motivato dall'avvenuta scadenza del termine di cui all'art. 38 del D.P.R. 602/73. Eccezione chiaramente infondata, perché, al momento della scadenza del detto termine, il contribuente non avrebbe potuto chiedere alcun rimborso, dato che la norma era ancora in vigore, non essendosi ancora pronunciata sul punto la Corte Europea.

Riteniamo che sia necessario richiamare gli Uffici interessati al dovere di rispettare le decisioni della Corte di Giustizia, non solo per l'ovvio ossequio dovuto alle pronunzie di quella altissima giurisdizione, ma anche per evitare, anche in questo caso, un contenzioso inutile e certamente destinato a terminare, per l'Amministrazione, con una sconfitta e con maggiori spese.

3.5 – Molte segnalazioni e proteste sono giunte da contribuenti a proposito del sistema con cui viene richiesto il pagamento dell'imposta sul reddito per i redditi a tassazione separata.

In molti casi i contribuenti lamentano innanzi tutto la scarsa chiarezza e trasparenza del comportamento dell'Amministrazione su questo punto; nella maggior parte dei casi i contribuenti non sanno e non si rendono conto (e non ricevono al riguardo nessuna spiegazione od avvertimento) che ciò che viene pagato al momento della percezione del reddito è solo un acconto, a cui dovrà seguire la liquidazione definitiva. Quando questa arriva, sono di solito passati degli anni, e molti contribuenti si trovano d'improvviso a dover far fronte ad un pagamento che non comprendono, che non si aspettano e che non prevedevano, incorrendo al riguardo in gravi difficoltà.

Ma il punto su cui si concentra la maggior parte delle proteste è il fatto che queste liquidazioni definitive sono sempre, o quasi sempre, comunicate in luglio od in agosto, quando molte persone sono in ferie; nel contempo, il termine stabilito per il pagamento è molto più breve di quelli correnti in materia fiscale, né si comprende il perché di questa differenza di trattamento. La brevità del termine aggrava fortemente i fastidi ed i problemi provocati dalla concentrazione di queste comunicazioni nel pieno del periodo feriale.

Ma non basta: in caso di ritardo nel pagamento, si impone al contribuente un pagamento suppletivo del 30 %, che pudicamente non viene definito formalmente come

sanzione, ma che è in realtà più forte delle normali sanzioni, e prende il posto di una sanzione ragionevole e dell'obbligo del pagamento degli interessi – proporzionato, ovviamente, all'entità del ritardo - previsti in tutti gli altri casi. Sembra superfluo aggiungere che invece, per i redditi a tassazione separata, la penalità del 30 % deve essere corrisposta anche se vi è un solo giorno di ritardo nel pagamento.

Anche sotto questo profilo, ci si trova di fronte ad una differenza di trattamento che non trova giustificazione alcuna. Riteniamo pienamente giustificate queste proteste, e chiediamo formalmente che si provveda ad eliminare queste storture.

4 – Conclusione

La presente relazione non può concludersi senza che sia, ancora una volta, ribadito il problema di fondo: ***i poteri conferiti al Garante dalla legislazione vigente sono troppo vaghi e troppo poco incisivi***. Riteniamo che l'auspicato aumento dei poteri del Garante non debba spingersi fino a trasformarlo in un doppione delle Commissioni Tributarie; ma è certo che fino a quando i poteri resteranno quelli attuali, si correrà il rischio di veder ripetersi l'esperienza quasi fallimentare dei Difensori civici. Il Garante non ha infatti, attualmente, veri poteri di intervento, ma semplici compiti di segnalazione e di denuncia, il cui esito dipende dall'autorevolezza che il Garante abbia saputo guadagnarsi e dalla volontà politica di chi le riceve. Le denunce e segnalazioni possono infatti, secondo la normativa attuale, essere accantonate o addirittura cestinate senza esame, senza che esista contro situazioni del genere alcun rimedio. È questo uno dei punti dolenti, sul quale la disciplina legislativa dell'istituto deve essere urgentemente modificata – pure, lo ripetiamo, senza trasformare il Garante in un doppione delle Commissioni Tributarie - se si vuole rendere il Garante veramente vitale.

Il Ministro dell'Economia del precedente Governo, Prof. Tremonti, in una sua relazione al Parlamento del gennaio 2002, aveva dichiarato: *“appare indispensabile una revisione legislativa tale che il Garante del Contribuente non sia più totalmente disarmato, dal momento che i suoi poteri sono limitati a segnalare, invitare, raccomandare, richiamare”*. Dichiarazione che è peraltro rimasta sulla carta, senza avere neppure un vago inizio di attuazione. Cosa vorranno fare l'attuale Governo e l'attuale maggioranza parlamentare?

È per questi motivi che il Garante del Contribuente per il Piemonte, come i suoi colleghi di tutta Italia, insiste perché la proposta di legge sopra ricordata, che si confida sia in tempi brevi ripresentata, sia presa in esame al più presto e rapidamente approvata. Ribadiamo che non vi è a questo riguardo da parte dei Garanti, alcuna difesa di interessi corporativi, né una sterile posizione di critica pura e semplice della normativa esistente, ma un atteggiamento costruttivo, fondato sull'esperienza maturata in sei anni di attività, e che mira a ***rendere realmente vitale un istituto creato per trasformare i contribuenti italiani da “sudditi” a “cittadini”***.

IL PRESIDENTE

(Dr. Silvio PIERI)

