

Poteri del concessionario della riscossione: l'utilizzo sproporzionato delle richieste di dichiarazioni stragiudiziali di terzi tra violazione della *privacy* e garanzie costituzionali

di Alvise Bullo e Fabrizio Dominici

Il Tribunale di Bari con la sentenza n. 1750 del 18/07/2008 ha ammesso, in linea teorica, il diritto al risarcimento del danno morale e patrimoniale del contribuente esecutato, sulla base dei principi contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente ed in relazione ad un utilizzo sproporzionato (1) del potere utilizzato dall'Agente della riscossione.

Il Concessionario, (*rectius*, oggi l'Agente della riscossione), aveva infatti provveduto a richiedere ai terzi (clienti del professionista), informazioni circa l'esistenza di crediti da pignorare - cd. richieste di dichiarazione stragiudiziale di terzo - senza aver preventivamente comunicato la pendenza al debitore medesimo. Invero il Tribunale adito, ha respinto la richiesta di risarcimento danni del contribuente poiché lo stesso contribuente, non è stato in grado di provare il danno cagionatogli dalla asserita perdita di clientela conseguente all'azione dell'Agente della ri-

scossione, azione del contribuente, fondata sull'accertamento della responsabilità civile per i danni morali e patrimoniali conseguenti alla violazione del diritto alla *privacy* ed all'immagine del professionista esecutato.

Lo stesso professionista si era infatti visto recapitare, all'indirizzo dei propri clienti e senza averne preventiva conoscenza, la "richiesta stragiudiziale del terzo" tesa ad accertare l'esistenza di eventuali crediti. Egli aveva quindi proceduto a citare in giudizio il locale Agente della riscossione, che nonostante il soddisfacimento integrale del proprio esiguo credito, aveva continuato ad inoltrare le suddette richieste di informazioni ai terzi potenziali creditori.

Dal contenuto della sentenza, si evince che il Giudice ha rinvenuto, nell'ambito del combinato disposto dell'art. 10 (2) e dell'art. 6 (3) della legge 212/2000, l'obbligo della amministrazione finanziaria di agire,

Nota (1) — Giova, infatti, segnalare che nel caso concreto il contribuente era un noto e affermato professionista e il debito tributario ammontava a poco più di mille Euro.

Nota (2) — Si riporta il testo dell'art. 10, della L. 27 luglio 2000, n. 212, recante: «*Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*»

Art. 10

Tutela dell'affidamento e della buona fede.

Errori del contribuente

1. I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede.

2. Non sono irrogate sanzioni né richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti

nella riscossione dei tributi, con modalità tali da assicurare la tutela dei diritti della persona meglio comprensibili con lo pseudonimo di *privacy*. Tale assunto è rinvenibile nell'ambito dell'art. 10 citato, nella parte in cui vengono richiamati i principi di collaborazione e di buona fede e nell'art. 6 citato, per quanto concerne la effettiva conoscenza degli atti e le modalità di consegna degli stessi, che devono essere sempre idonee a garantire che il loro contenuto non sia conosciuto da soggetti diversi dal loro destinatario. Da questi assunti trae ispirazione la sentenza del Tribunale Barese, che individua proprio nella violazione di quei principi, contenuti nello statuto dei diritti del contribuente, i presupposti su cui fondare la violazione del diritto alla riservatezza del professionista attore.

Lo stesso, però, non è riuscito ad assolvere all'onere probatorio, su di lui incombente ed inerente alla dimostrazione del danno subito conseguente alla asserita perdita di clientela, fornendo quindi in giudizio, la prova reddituale e patrimoniale connessa alla sua posizione, la prova della sue condizioni di rispettabilità professionale e morale ed infine le eventuali revoche degli incarichi professionali in essere, conseguenti alle sproporzionate richieste del Concessionario che aveva avviato la procedura per un modestissimo importo.

Il principio rinvenuto dal Giudice barese della violazione dei diritti del contribuente in relazione alla conoscenza degli atti ed alle modalità connesse alla sua comunicazione in capo al debitore è innovativo nell'ambito della nostra giurisprudenza e può essere

dell'amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall'amministrazione medesima, o qualora il suo comportamento risulti posto in essere a seguito di fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni od errori dell'amministrazione stessa.

3. Le sanzioni non sono comunque irrogate quando la violazione dipende da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della norma tributaria o quando si traduce in una mera violazione formale senza alcun debito di imposta; in ogni caso non determina obiettiva condizione di incertezza la pendenza di un giudizio in ordine alla legittimità della norma tributaria. Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto. (*Le parole da «; in ogni caso non determina» fino a «della norma tributaria» sono state inserite dall'art. 1, comma 1, del DL 17/06/2005, n. 106, conv. con mod., dalla L 31/07/2005, n. 156, a decorrere dal 17.06.2005*)

Nota (3) — Si riporta il testo dell'art. 6, della L 27 luglio 2000, n. 212, recante: «*Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*»

Art. 6

Conoscenza degli atti e semplificazione

1. L'amministrazione finanziaria deve assicurare l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati. A tale fine essa provvede comunque a comunicarli nel luogo di effettivo domicilio del contribuente, quale desumibile dalle informazioni in possesso della stessa amministrazione o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente, ovvero nel luogo ove il contribuente ha eletto domicilio speciale ai fini dello specifico procedimento cui si riferiscono gli atti da comunicare. Gli atti sono in ogni caso comunicati con modalità idonee a garantire che il loro contenuto non sia conosciuto da soggetti diversi dal loro destinatario. Restano ferme le disposizioni in materia di notifica degli atti tributari.

2. L'amministrazione deve informare il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito ovvero l'irrogazione di una sanzione, richiedendogli di integrare o correggere gli atti prodotti che impediscono il riconoscimento, seppure parziale, di un credito.

3. L'amministrazione finanziaria assume iniziative volte a garantire che i modelli di dichiarazione, le istruzioni e, in generale, ogni altra propria comunicazione siano messi a disposizione del contribuente in tempi utili e siano comprensibili anche ai contribuenti sforniti di conoscenze in materia tributaria e che il contribuente possa adempiere le obbligazioni tributarie con il minor numero di adempimenti e nelle forme meno costose e più agevoli.

4. Al contribuente non possono, in ogni caso, essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente. Tali documenti ed informazioni sono acquisiti ai sensi dell'articolo 18, commi 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativi ai casi di accertamento d'ufficio di fatti, stati e qualità del soggetto interessato dalla azione amministrativa.

5. Prima di procedere alle iscrizioni a ruolo derivanti dalla liquidazione di tributi risultanti da dichiarazioni, qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione, l'amministrazione finanziaria deve invitare il contribuente, a mezzo del servizio postale o con mezzi telematici, a fornire i chiarimenti necessari o a produrre i documenti mancanti entro un termine congruo e comunque non inferiore a trenta giorni dalla ricezione della richiesta. La disposizione si applica anche qualora, a seguito della liquidazione, emerga la spettanza di un minor rimborso di imposta rispetto a quello richiesto. La disposizione non si applica nell'ipotesi di iscrizione a ruolo di tributi per i quali il contribuente non è tenuto ad effettuare il versamento diretto. Sono nulli i provvedimenti emessi in violazione delle disposizioni di cui al presente comma.

esteso anche a diverse situazioni giuridiche portatrici di pretese indiscriminate del creditore nei confronti di diversi soggetti, (si pensi alla possibilità di notificare a tutte le banche di un determinato territorio richieste su di un determinato soggetto), anche per crediti diversi da quelli tributari (4).

La questione oltre ad essere valutata sotto un punto di vista meramente civilistico, in relazione ai danni conseguenti dalla violazione del diritto di riservatezza, rileva anche in relazione alla legittimità Costituzionale della norma, connessa ai poteri attribuiti al Concessionario della riscossione, laddove potrebbero essere rinvenibili profili di illegittimità.

Il pignoramento presso terzi dell'agente della riscossione, possibili profili di illegittimità costituzionale

Il Tribunale di Genova con l'Ordinanza n. 87 del dell' 11/12/2007 (in *"Finanza & Fisco" n. 16/2008, pag. 1255*), ha ritenuto non manifestante infondata la questione di legittimità costituzionale, (per disparità di trattamento nei confronti di esecutati in procedure esattoriali), dell'art. 72-bis del D.P.R. n. 602/1973, laddove prevede la possibilità, di applicare a sua discrezione le modalità di esecuzione previste dallo stesso articolo di legge, con ordine prescrittivo al terzo idoneo ad incidere di autorità sulla sfera patrimoniale dell'esecutato, o, in alternativa, quelle previste dall'art. 543 per il pignoramento presso terzi.

Infatti l'art. 72-bis del D.P.R. n. 602/1973 autorizza l'Agente della riscossione all'effettuazione di una sorta di espropriazione "immediata" dei crediti del debitore verso terzi, estromettendo completamente il giudice dell'esecuzione quale soggetto dirigente la procedura esecutiva e davanti al quale, nei procedimenti "ordinari", il terzo viene chiamato a comparire ai sensi dell'art. 543, comma 2, c.p.c., al fine di rendere la dichiarazione per l'accertamento dei beni e dei crediti che il debitore dell'Erario vanta nei suoi confronti. In base a tale nuovo meccanismo, infatti, l'atto di pignoramento, può contenere l'ordine al terzo di pagare direttamente all'Agente della riscossione le somme da lui dovute all'esecutato nel termine

di quindici giorni dalla notifica del pignoramento medesimo, per le somme per le quali il diritto alla percezione sia maturato anteriormente alla data di tale notifica, ovvero alle rispettive scadenze, per le restanti somme.

Il legislatore di fine 2006 è così intervenuto per estendere e generalizzare questo sistema, tanto celere quanto sommario, di espropriazione presso terzi dei crediti del debitore che era stato introdotto, per la prima volta, con l'art. 3, comma 40, lett. b), del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, ma limitatamente all'esecuzione forzata sul quinto dello stipendio del lavoratore, con la possibilità, che venisse ordinato al datore di lavoro di corrispondere tale somma direttamente all'allora concessionario della riscossione.

L'attuale formulazione della norma riguarda, invece, tutti i crediti del debitore verso terzi con la sola esclusione di quelli pensionistici e, naturalmente, di quelli impignorabili o parzialmente impignorabili ai sensi dell'art. 545 c.p.c. Pur non ponendo in discussione la natura derogatoria e speciale dell'esecuzione esattoriale, occorre domandarsi fino a quale punto questi rimedi siano compatibili con l'ordinamento e non vadano a ledere da una parte il diritto alla *privacy* del debitore e dall'altra le garanzie di tutela costituzionale.

La disposizione già censurata dal Giudice genovese, sembra in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza in quanto, pone nella completa facoltà dell'Agente della riscossione, la scelta di espropriare i crediti del debitore alternativamente, mediante ordine diretto al terzo di pagare le somme dovute, oppure seguendo il procedimento giurisdizionale ordinario, con la citazione del terzo, ai sensi dell'art. 543 c.p.c.

La norma, così come formulata, omette di indicare i criteri in base ai quali l'Agente procedente, dovrebbe optare per l'una oppure per l'altra possibilità, dando di fatto luogo ad una irragionevole disparità di trattamento tra i debitori raggiunti dalle due diverse procedure esecutive. Infatti la via ordinaria, appare decisamente più garantista per l'esecutato, in virtù dell'intervento del Giudice e con la conseguente disparità di trattamento tra chi, sottoposto a espro-

Nota (4) — In questo senso: A. CICCIA, *Debiti fiscali, privacy da tutelare*, in Italia Oggi, 7 agosto 2008, pag. 25.

priazione dei suoi crediti verso terzi, viene convenuto davanti al giudice dell'esecuzione (secondo l'ordinaria procedura) e chi, pur soggetto all'espropriazione su valori della medesima natura, viene immediatamente privato dei propri crediti attraverso l'adempimento del suo debitore, all'ordine di pagamento all'Agente della riscossione.

Ad avviso del Giudice remittente, l'attribuzione all'Agente della riscossione della facoltà di intraprendere l'una ovvero l'altra strada, in assenza di qualunque criterio codificato dal legislatore e, segnatamente, di particolari motivi di interesse pubblico che giustificano il ricorso alla metodologia più invasiva e celere di espropriazione, costituisce un arbitrio che "... vizia la norma sotto il profilo della ragionevolezza, con violazione dell'art. 3 Cost., posto a tutela del principio di eguaglianza". Disparità di trattamento che risulta tanto più manifesta, laddove il Giudice fa rilevare come l'esecutato secondo la procedura ordinaria possa ottenere la sospensione dell'esecuzione nelle more del giudizio, mentre l'esecutato sottoposto alla procedura "innovativa" si vede, invece, immediatamente depauperato dei suoi crediti.

A ben vedere, la valutazione di non manifesta infondatezza può anche essere rilevata sotto altri punti di vista, si pensi agli effetti della procedura che di fatto attribuisce al concessionario un potere che aggira il principio della *par condicio creditorum* in quanto, il credito erariale, recuperato per il tramite dell'"innovativa" procedura, viene temporalmente assolto prima degli altri e, laddove possibile, in misura integrale, a pregiudizio della possibilità di soddisfazione degli altri creditori.

In questo senso ed in relazione alla supposta violazione del diritto alla *privacy*, merita pure di essere valutato il contenuto dell'art. 75-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, il quale consente all'Agente della riscossione di chiedere a soggetti terzi, debi-

tori di colui che è iscritto a ruolo o dei coobbligati, «... di indicare per iscritto, ove possibile in modo dettagliato, le cose e le somme da loro dovute al creditore».

Vale la pena di ricordare, che l'ultima Finanziaria (L. n. 244/2007) con il comma 142 dell'art. 1, anche con riferimento alle cose del debitore in possesso del terzo, ha ammesso la possibilità di esperire la procedura di cui all'art. 72-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, così superando una delle osservazioni sottoposte al Giudice remittente, secondo cui proprio la diversa natura del bene pignorato esclude una disparità di trattamento tra l'esecutato soggetto alla procedura "ordinaria" per il pignoramento delle cose proprie detenute dal terzo e dove, prima della legge Finanziaria, era sempre obbligatorio l'intervento del giudice dell'esecuzione e l'esecutato sottoposto al procedimento "speciale" per l'espropriazione dei suoi crediti verso terzi.

Conclusioni

Le disposizioni commentate sembrano manifestare l'intento del legislatore di generalizzare un sistema di riscossione coattiva esattoriale teso alla eliminazione del ruolo del Giudice dell'esecuzione, sistema che attribuisce al Fisco una posizione di netto vantaggio rispetto agli altri creditori dell'esecutato ed a "danno" delle disposizioni sulla riservatezza.

In attesa della pronuncia della Corte Costituzionale, ci si auspica una maggiore attenzione del legislatore ai diritti fondamentali del contribuente ed una revisione della normativa, non proprio in linea con il principio di riservatezza e con il diverso trattamento ("privilegio") riservato all'Agente della riscossione, rispetto ai contribuenti che si auspicano di vedere attuato l'importantissimo principio di collaborazione.