

22. *Le differenze soggettive fra tasse non tributarie (tasse scolastiche), prezzi pubblici o prezzi politico-sociali sotto il controllo dei governanti in sede di incremento turistico*

Con queste due categorie di entrate si passa a considerare quella attività pubblica dello Stato, che consiste nella produzione dei servizi pubblici speciali. Si intendono servizi pubblici speciali, afferma De Viti De Marco, quei servizi pubblici <<per i quali è possibile stabilire un rapporto di scambi individuale, speciale, fra lo Stato produttore ed ogni singolo cittadino consumatore>>⁴². Essi sono suscettibili di essere prestati al cittadino ogni volta che li domanda e nel momento e nella quantità in cui li domanda. Secondo De Viti De Marco per poter istituire dei servizi pubblici speciali è necessario che concorrano due condizioni fondamentali:

1) *l'offerta del servizio* deve essere tecnicamente ed economicamente divisibile in unità di vendita. La posta, il telefono, le ferrovie, l'energia elettrica, l'acqua sono servizi tecnicamente divisibili in unità di vendita (un determinato prezzo per watt consumato, per lettera, per una telefonata di un certo numero di minuti, per un viaggiatore trasportato per un chilometro); ovviamente, altrettanto non può dirsi per la difesa dello Stato, la quale non è tecnicamente divisibile.

Di solito, le aziende concessionarie del servizio pubblico, oggi costituite in S.p.A., esercitano la propria attività in regime di monopolio parziale e spesso non dominano ma subiscono le leggi di mercato secondo le regole del liberismo zoppo. È per questo motivo che in tempi di buona politica i governanti attuano una finanza non dei prezzi troppo levati, i quali ridurrebbero la domanda, ma neppure troppo bassi perché estenderebbero eccessivamente i consumi. Stabiliscono di solito un prezzo intermedio che assicuri il massimo prodotto netto⁴³.

Vi sono altri servizi (ad esempio, quello della viabilità) che potrebbero essere tecnicamente divisibili, come avviene per le autostrade, ma il controllo su tutta la rete stradale del percorso di ogni utente risulterebbe costosissimo e praticamente non applicabile. È questo un caso di indivisibilità economica. Per questo motivo a fianco delle autostrade, vi sono a titolo gratuito strade statali (Anas), provinciali e comunali, anche se le autostrade oggi sono gestite da S.p.a.;

⁴² DE VITI DE MARCO A., *Principi di economia finanziaria*, cit.; ESPOSITO DE FALCO S., *Problemi di scienza delle finanze*, ed. Liguori, Napoli 1957, pag. 201 e segg.; LANCELOTI E., *Finanziamento delle imprese pubbliche: problemi in singole economie e in un mercato comune*, in Riv. di dir. fin. e scienza delle fin., n. 4, 1972, pag. 579 e segg.; BOSI P., *Corso di Scienza delle finanze*, ed. Mulino, Bologna 2000, pag. 441 e segg.; SEN A., *Politica ed economia*, ed. Laterza, Bari 1988; CROCE B. e EINAUDI L., *Liberalismo e Liberalismo*, a cura di Solari e Ricciardi, Napoli 1957, pag. 97 e segg.

⁴³ ROMAGNOSI G.D., *Collezione degli articoli di economia politica e statistica civile*, 3^a ed. Tipografie – Guaste, Prato 1859, pag. 421 e segg.; FASIANI M., *Principi di Scienza delle finanze*, ed. Giappichelli, Torino 1951, pag. 321 e segg.; PERA G., *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali approvata dal senato*, in Giust. civ. 1989, fasc. II, pag. 42 e segg.; CIAVARELLA D., *op. cit.*, pag. 572 e segg.; SANTULLI A.M., *Manuale di Diritto amministrativo*, ed. Iovine, Napoli 1989, vol. I, pag. 196 e segg.; CASSESE S., *Le basi del Diritto amministrativo*, ed. Giuffrè, Milano 2000, pag. 346 e segg.; FALZEA B., *L'intervento dei soggetti privati nell'attività di interesse generale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, ed. UTET, Torino 2004, pag. 179 e segg..

2) *la domanda del servizio* deve essere individualmente o costantemente attiva. Il senso di soddisfazione, o, in altre parole, il bisogno che viene soddisfatto dal servizio, deve per sua natura riprodursi di continuo, affinché la domanda si rinnovi spontaneamente. Ad esempio il servizio della Polizia di Stato non può essere costituito normalmente in servizio speciale, dato che, quanto meglio è organizzato, tanto più diminuiscono i pericoli per le persone e per le loro proprietà e, di conseguenza, nei cittadini diminuisce lo stimolo a domandare la fornitura del servizio stesso; il contrario avviene per le ferrovie, dato che, quanto più comodi e veloci sono i trasporti ferroviari, tanto più se ne accresce la domanda, se il trasporto non è turbato da scioperi e da prezzi-tariffe troppo elevati.

Da ciò discende il grave errore commesso dai governanti nel trasformare l'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato in Ente economico con personalità giuridica propria, e poi in società per azioni. Infatti un servizio pubblico di natura prettamente sociale non potrà mai raggiungere finalità economiche o di profitto senza che determini collateralmente danni più gravi alla collettività con l'aumento dei prezzi (utenza) e con l'aggravamento delle spese pubbliche per il trasporto. Inoltre, si precisa che i famosi rami secchi, ossia tronconi ritenuti improduttivi, continuano ad adempiere il servizio attraverso aziende autonome regionali le quali, però, con la nuova impalcatura dell'organizzazione amministrativa e del servizio tecnico, aumentano la spesa sociale per il trasporto in modo sempre più accelerato, con minor agevolazione all'utenza e con l'aumento del prezzo pubblico del trasporto. Posto che il deficit permanente delle ferrovie non avrebbe dovuto preoccupare i governanti dato che, per esempio, i prezzi di trasporto agevolati per lavoratori pendolari e studenti incrementano il reddito famiglia e quelli per le imprese, su breve, medio e lungo percorso con tariffe inversamente proporzionali alla distanza, pongono sul mercato interno ed internazionale le merci delle stesse in posizione di competitività, l'economicità della S.p.A. Ferrovie costituisce una vera utopia dei sindacati e dei politici non avveduti, oltre al fatto che la disorganicità del servizio determina danni gravi, che mettono in evidenza l'utopia della privatizzazione dei servizi sociali. È bene che i governanti rivedano l'organizzazione delle strade ferrate se si vuole che il servizio adempia fini sociali ed economici.

Perciò, a verifica del pensiero di De Viti De Marco, le due condizioni anzidette sono effettivamente necessarie. Comunque, secondo altri, sembra preferibile distinguerle tra due eventualità. Tuttavia è pienamente logico che, avendo una domanda individuale costantemente attiva, occorre che il singolo apprezzi il servizio pubblico per i vantaggi che ne ricava e che questi vantaggi si aggiungano all'utilità pubblica, cioè al vantaggio fornito alla collettività da ogni servizio pubblico. Di conseguenza, nel caso di servizi pubblici speciali, si ha tanto un vantaggio per la collettività ad opera degli organi statali nel suo complesso, quanto un vantaggio per ogni singolo

consumatore del servizio. E così le due condizioni edonistiche previste da De Viti De Marco vengono completamente soddisfatte.

Se lo Stato ritiene prevalente l'utilità collettiva per l'erogazione del servizio, ai singoli richiederà un prezzo basso ossia inferiore al costo di produzione, perché la domanda del servizio diverrà più ampia e la collettività potrà avvantaggiarsi di più.

Se, viceversa, ritiene prevalente, o comunque assai notevole il vantaggio che i singoli ricavano dal servizio, lo Stato potrà chiedere alla collettività per le erogazioni del servizio un prezzo prossimo al costo del servizio stesso o almeno all'ammontare delle spese di esercizio di questo, come avviene attualmente per le ferrovie ed i servizi urbani con l'aggiornamento delle tariffe agli aumenti dei costi, ovviamente riducendo l'attività economico sociale del servizio. Ma il deficit di queste aziende non sarà eliminato fino a quando non saranno riorganizzate le strutture fondamentali con personale qualificato nell'ambito dell'organico e rivate le esose spese di gestione.

Nel primo caso, nell'eventualità cioè che si sia considerato prevalente l'interesse della collettività, il servizio normalmente sarà reso da un'impresa pubblica o azienda a prevalente capitale pubblico ed agli utenti sarà chiesta solo una quota per il servizio. Tale quota si chiamerà prezzo-tariffa e non tassa, come erroneamente sostennero alcuni studiosi del passato. Viceversa, nel settore della scuola, dell'amministrazione, etc., si avrà la tassa o prezzo politico-sociale, perché essa intende colpire il singolo da un punto di vista ideale.

Qualora si ritenga opportuno cercare di coprire il costo complessivo, o almeno il costo di esercizio del servizio con il ricavato della sua vendita, e se ne affidi la produzione ad una impresa pubblica od a società per azioni a prevalente capitale pubblico con criteri economici tendenti alla realizzazione del massimo profitto con minimo costo, si avrà il prezzo ipoteticamente pubblico; per esempio: tariffa ferroviaria discriminata politicamente (I e II classe), tariffa postale, canone telefonico, canone d'acqua, canone per consumo di energia elettrica etc.

Il d'Albergo⁴⁴, al contrario, afferma che <<qualcuno ha insistito per contro, sulla maggiore frequenza storica che starebbe implicitamente a fondamento della formulazione ipotetica del caso in cui, in sede di prezzo pubblico, il prezzo sia inferiore al costo di produzione, globalmente. Ma in questo caso (prezzo pubblico, che si può far corrispondere al terzo tipo di fenomeni economici predisposti dal Pareto ovvero <<del monopolio esercitato nell'interesse della collettività>>), si può aderire alla visione di questo economista, maestro anche nella conoscenza e nella interpretazione del fenomeno concreto. Si può dire che, per questo tipo di offerta di servizi, non è stabilito a priori alcun rapporto fra costo di produzione e prezzo di vendita; tale rapporto, continua il Pareto, risulta

⁴⁴ EINAUDI L., *Principi di Scienza delle finanze*, IV ed. Einaudi, Torino 1940, pag. 318 e segg.; BORGATTA, *Appunti di Scienza delle finanze e diritto finanziario*, ed. Giuffrè, Milano 1933, pag. 212 e segg.; BARONE, *Principi di economia finanziaria*, in "Le opere", vol. III, Bologna 1937, pag. 79 e segg.; d'ALBERGO E., *Economia della Finanza Pubblica*, ed. Giuffrè, Milano 1967, pag. 210; CIAVARELLA D., *op. cit.*, pag. 57 e segg.

dalla condizione caratteristica di questo tipo consistente nella realizzazione di un certo massimo per la collettività>>.

Oggi, molti prezzi pubblici sono superiori ai costi, venendo i vari servizi speciali forniti da società private a prevalente capitale pubblico che non possono non tenere di mira un certo reddito di impresa.

Al contrario di quanto afferma lo Stefani⁴⁵, per cui <<il prezzo politico è divenuto una pratica sistematica per determinati settori di servizi>>, la nuova concezione dello Stato è quella che sotto il nome di prezzo-tariffa ed attraverso fasce differenziate si nasconde, in posizione di monopolio, un'imposta o un profitto che viene a ridurre ogni funzione sociale del servizio.

Posto ciò, la situazione del Sud può essere risolta, in buona parte, se le infrastrutture immediate acquistano efficacia a circuito mediante un prezzo politico tendenziale nel rapporto fra Stato, Regione, Comuni ed imprenditori economici stagionali, a seconda la zona di sfruttamento tecnico quale possa essere lo status archeologico ed architettonico che vanno da Pompei ad Agrigento ed abbracciano, con funzione a regola, l'intero assetto da parte del Lazio e seguono la Campania, la Puglia, la Calabria, la Basilicata.

Se si pubblicizzano tutti gli scavi archeologici e funerari, a cominciare dal Viterbese, quali Cerveteri, Tarquinia, Civitavecchia, e ci si sposta di mano in mano verso San Severo, Cerignola, ed altre località funerarie che completano la situazione architettonica dell'arte Normanna con palazzi e chiese, come in Troia (FG) ove trovasi il più bel rosone del mondo, come è stato definito dall'architettura internazionale, l'impulso turistico, sempre sotto prezzo pubblico, può contribuire all'incremento dell'occupazione ed alla fruizione del reddito con zone di profitto-guadagno avente per base il prezzo politico, ma che conduce a prezzi differenziati in relazione al grado di benessere dei singoli.

Da ciò discende che l'incremento economico in sede di crisi congiunturale deve portare all'abbandono delle caserme nel deserto per determinare una movimentazione di base turistica con criteri di concorrenza mediante una analisi competitiva di confronto con gli altri Stati che hanno zone turistiche archeologiche sfruttabili quali l'Egitto, la Grecia, la Spagna, ecc....

Vi è da evidenziare, e ciò è provato, che l'Italia possiede il 75% dei beni artistici, architettonici, archeologici e monumentali di tutto il mondo.

Il Governo non deve perdersi con sovvenzioni di grosse imprese che devono abituarsi a vivere da sole, ma di imprese che sorgono con entità coordinate al fine dello sfruttamento di beni che già

⁴⁵ GRIZIOTTI B., *Principi di politica, diritto e scienza delle finanze*, ed. Cedam, Padova 1929, pag. 97 e segg.; MASCI, *Corso di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Roma 1937, pag. 48 e segg.; GANGEMI L., *Principi di Scienza delle finanze*, ed. Jovine, Napoli 1940, pag. 113 e segg.; STEFANI S., *Corso di finanza pubblica*, ed. Cedam, Padova 1970, pag. 139.; POLLI I.R., *Le spese e le entrate pubbliche ed i servizi resi ai cittadini dalla P.A.*, in *Comuni d'Italia* 1989, pag. 1318 e segg.

possediamo per lunga storia e che sono superiori allo sfruttamento delle rendite minerarie, che pur non tecnicamente misurabili, secondo l'Einaudi, sono limitati nel tempo.

Da ciò discende, che la ricchezza dei beni archeologici riportati al sole, le tombe delle necropoli etrusche e romane sono la fonte della ricchezza futura italiana se non mancherà la guida di governanti capaci che non perdono di vista l'economia aziendale fra occupazione, uguale reddito e profitto uguale a beni tendenziali uguale ad uno, prezzo politico che raggiunge funzione al reddito variabile, nella salvaguardia di uno Stato democratico di diritto che può andare al di là di ogni forma di autonomia locale in quanto si identifica con l'unità stessa di un'Italia unica e con un incremento economico ove il prezzo politico, unito agli stessi imprenditori privati, determina ricchezza futura perché incoraggia il turismo e favorisce la ricchezza nazionale.

23. *Differenza oggettiva fra prezzi privati e quasi privati sotto vigilanza degli organi di tutela pubblica*

Si dicono prezzi privati quelli che lo Stato esige per la vendita o l'affitto di beni che gli appartengono, purché tale vendita o affitto si orienti ai prezzi di mercato. Ad esempio, se lo Stato raccoglie del grano su una terra di sua proprietà, tale grano di solito va venduto al prezzo di mercato, il quale, per una derrata di tanto largo consumo e di caratteristiche così ben definite, può ritenersi perfettamente determinato.

Posto ciò, il d'Albergo esattamente sosteneva che <<esso si ha nel caso in cui lo Stato svolge attività per procurarsi un'entrata come proprietario o imprenditore che subisca il prezzo del mercato, corrispondente alle condizioni in cui avviene l'offerta in ipotesi di concorrenza o lo adotti in regime di monopolio parziale o totale, in una economia di mercato>>⁴⁶. Oggi, però, tale fenomeno di concorrenza, operata dalle varie attività industriali dello Stato che agisce come un qualsiasi imprenditore, si può verificare anche nell'ambito della C.E.E. oppure in mercati internazionali, in quanto, avendo esso investito in vari settori dell'industria, dalla siderurgia alla chimica e dall'assicurazione al credito, agisce in posizione di monopolista parziale. E quindi anche in tale posizione, il prezzo privato viene influenzato da circostanze politiche.

Più di frequente la vendita (o l'affitto) dei beni dello Stato avviene a *prezzi quasi privati*, cioè a prezzi che non sono esattamente quelli che riuscirebbe a ricavare un operatore economico privato, risultando essi modificati (in genere diminuiti) da alcuni elementi derivanti dalla particolare

⁴⁶ STUART MILL, *Saggi sopra alcune questioni non ancora risolte d'economia politica*, in Biblioteca dell'economista, Sez. III, Vol. IV, Utet Torino 1878, pag. 789 e segg.; PANTALEONE M., *L'atto economico*, in "Eurotemi di economia", vol. I, Bari 1925, pag. 910 e segg.; d'ALBERGO E., *Economia della Finanza Pubblica*, ed. Giuffrè, Milano 1967, pag. 208; TALICE C., *I trasporti comunali*, ed. N.I.S., Roma 1988, pag. 14.

posizione dello Stato e dalle regole fissate per la sua amministrazione⁴⁷. Ad esempio, un prezzo quasi-privato è il prezzo che lo Stato ricava dalla vendita del legname delle foreste di sua proprietà, perché tale vendita non avviene quando il legname ha il prezzo più alto, ma quando il taglio si presenta più conveniente per la conservazione delle foreste.

Ovviamente, sotto l'aspetto giuridico-finanziario si è esattamente nel campo delle entrate patrimoniali, e quindi del diritto privato, cioè delle entrate che lo Stato ricava dai beni del proprio patrimonio ed eccezionalmente dai beni demaniali.

Perciò, sia il Fasiani che il d'Albergo e l'Arena ritenevano che al prezzo quasi-privato, in linea di massima, si deve pervenire anche se lo Stato, assumendosi economicamente l'impresa, immediatamente soddisfa bisogni pubblici per finalità che raggiunge per il fatto di provvedere ad investimenti a cui negli stessi modi e limiti non procederebbero i privati⁴⁸. Tuttavia, per il prezzo quasi-privato bisogna tener conto che esso proviene da quegli investimenti a lungo periodo che l'imprenditore privato giammai troverebbe convenienti, avendo di mira il profitto o il reddito immediato. Lo Stato, invece, tenendo conto di altre finalità economiche indirette ed anche di scopi sociali, esercita tale attività imprenditoriale a lungo periodo, anche perché la sua vita va molto al di là di quella dell'uomo.

In generale, per il modo di qualificare il prezzo privato o, quasi privato, valgono i principi economici che regolano l'offerta dei beni sul mercato, che lo Stato applica per il conseguimento di altre finalità di pubblico interesse, le quali sono compatibili con la condotta dello Stato, non dissimile da quella dell'imprenditore che consegua ricavi e utili di gestione, in regime di economia di mercato, in rapporto ai costi sostenuti.

Solo se lo Stato tiene presente nella sua funzione la copertura totale dei costi sopportati, con l'aggiunta di un ricarico per il miglioramento del servizio, che ha come conseguenza la riduzione del debito accumulato, potrà raggiungere fini collettivi e, nel contempo, la riduzione della spesa pubblica.

Da tutto ciò discende che tutti i provvedimenti legislativi dell'ultimo quadriennio hanno teso allo snellimento dello Stato, allo sviluppo delle imprese piccole e grandi, alla socialità dei più deboli (come i pensionati e gli ammalati) e che per i contribuenti onesti ha già dato esito positivo per l'intera collettività

⁴⁷ SIX E., *Principi teorici di economia di Stato*, ed. UTET, Torino 1920, pag. 126 e segg.; d'ALBERGO E., *op. cit.*, pag. 209; SACCONI I., *Etica degli effetti, individui, imprese e mercati nelle prospettive di un'etica nazionale*, Il Saggiatore, Milano 1991; BROSIO G., *La teoria economica dell'organizzazione*, ed. Mulino, Bologna 1989, pag. 113 e segg..

⁴⁸ FASIANI, *op. cit.*; d'ALBERGO, *op. cit.*; ARENA, *op. cit.*; MARUSI F., *Sulla riorganizzazione dei pubblici servizi locali*, in Raguisan 1989, n. 63-64, pag. 6; ROBBINS L., *Saggi sulla natura e l'importanza della Scienza economica*, ed. Utet, Torino 1948, pag. 115 e segg.; D'AMORE B., *Elementi di teoria dei giochi*, ed. Zanichelli, Bologna 1976, pag. 59 e segg.; FORTE F., *Principi di economia pubblica*, ed. Giuffrè, Milano 1995, pag. 450 e segg..

24. La tutela del risparmio e anche delle rendite finanziarie evitando assoggettivazione ad imposte straordinarie

Posto che il legislatore con la legge n. 262 del 28 dicembre 2005 ha stabilito vincoli sulla tutela del risparmio, disciplinando anche i mercati finanziari con forti sanzioni penali ed amministrative sui vari falsi nel campo operativo e fra questi le false comunicazioni sociali (ex art. 2621 c.c.), false relazioni e seguenti come le omesse comunicazioni (ex art. 31)

Sia Einaudi che de Gasperi, Fanfani, Pella, Moro, Andreotti e Craxi, non hanno mai permesso la tassazione elevata sulle rendite finanziarie perché accogliendo la maggioranza della dottrina da Smith, Fasiani, De Stefani, D'Albergo, Masci, De Viti De Marco a Dupont, la tassazione al di là di un minimo tecnico inferiore al doppio degli interessi corrisposti, costituiva un freno al risparmio.

Tenendo presente queste tematiche di natura scientifica e politica, la tassazione sulle rendite finanziarie non dovrebbe superare il 6%, pari al doppio del PIL al 3% secondo il contratto di Maastricht. Mentre attualmente in Italia sui titoli quali B.P.T., fondi di qualunque tipo, la tassazione è del 12,50%, ossia il doppio delle aliquote interne finali previste quando non trattasi di imposta straordinaria.

La tassazione invece al 27% sui libretti al portatore e sui conti correnti nella lievitazione operativa dei conti correnti per famiglia e soprattutto, per l'impresa portano all'aumento del costo complessivo di impresa.

Nell'attuale posizione di crisi congiunturale, è da evitare ogni forma di aumento di tassazione sulle rendite finanziarie soprattutto perché dopo il contratto di Maastricht, il 96% dei libretti al portatore, per consiglio delle banche, sono stati trasformati in investimenti in B.P.T. o in fondi soprattutto monetari, la cui rendita comprensiva della tassazione del 12,50%, non supera il 3%, dalla quale deve essere sottratto ancora il costo del servizio bancario, che quanto più non è commerciabile, quale possa essere l'investimento del povero (per esempio il pensionato), tanto più è alto.

In quelle di piccoli depositi monetari sul conto corrente per svolgere attività operative di natura commerciale o personale di impresa, il costo del conto corrente più quello per il servizio, influiscono sul costo globale di impresa per cui la banca non dovrebbe appesantire la clientela con forti costi onde agevolare le imprese nei costi complessivi delle intraprese soprattutto in un periodo di crisi congiunturale. Ovviamente le crisi congiunturali se non corrette anche da trattati monetari, non agevolano la ripresa economica e l'occupazione riducendo le crisi. Se il contratto di Maastricht venisse rivisto, rendendo più elastico il rapporto fra disavanzo ed il 3% del PIL attuale almeno non inferiore al 5% con armonizzazione fiscale che riduce la pressione fiscale, si potrebbe disporre di più denaro senza rischi ed incrementare le intraprese. Chi però deve correggere gli effetti è sempre

il Governo della cosa pubblica, correggendo i gravi errori del passato non essendo del tutto vero che l'euro abbia agevolato l'economia e le imprese con tutela del sistema monetario in sede anelastica.

Ma qualunque forma di tassazione sulle rendite finanziarie non fa altro che applicare sul risparmio una imposta straordinaria determinando l'impoverimento delle masse di piccoli risparmiatori attanagliate nella rendita lorda residuale nel rapporto fra il disavanzo e PIL al 3% in ipotesi erronea di stabilità monetaria.

In generale non esiste una omogeneità di aliquote nella tassazione delle rendite finanziarie, anche alla luce dei nuovi studi finanziari quali fonti di investimento chiusi, fondi immobiliari, plusvalenze e cessione di partecipazioni qualificate.

Infine si può dire che quest'ultima norma citata, mai vista nel nostro ordinamento, costituisce una vera tutela del risparmiatore in un mondo globale che spesso sconvolge le aspettative di un risparmiatore quale è quello italiano.

25. I presupposti di mancata tutela del contenuto dell'art. 1, commi 402 e 403, della legge n. 311/2004, in contrasto col contenuto dell'art. 18 della legge n. 413/1991 correlato all'art. 7, della legge 212/2000

Assodato che il contenuto dell'art. 1, commi 402 e 403 della legge n. 311 del 30 dicembre 2004 viola il contenuto e le regole dello Statuto dei diritti del contribuente, nel quale è precisato in un modo incisivo, che l'atto dell'Amministrazione finanziaria, nel contesto della raccolta di dati e notizie ai fini dell'emissione di un atto amministrativo di accertamento, deve essere motivato secondo il contenuto dell'art. 3, della legge n. 241/1990, integrato con modifiche dalla legge n. 350/2002; ciò comporta che gli accessi da parte dei militari del Corpo della Guardia di Finanza per raccogliere dati e notizie, ai sensi dell'art. 33, nella puntualizzazione dell'art. 32 del D.P.R. n. 600/1973 dell'art. 52, ed alcuni elementi dell'art. 51 del D.P.R. n. 633/1972, in sede anche di cooperazione prevista dall'art. 63 della norma sull'I.V.A., non possano essere considerati se non nell'ambito del contenuto dell'art. 18, della legge n. 413/1991 nella correlazione con l'art. 7, dello Statuto dei diritti del contribuente e degli artt. 3, 8, 12 e segg. della legge n. 15 del 16 febbraio 2005.⁴⁹

⁴⁹ La Direttiva Comunitaria 2003/48/CE sulla tassazione del risparmio transfrontaliero, ha comportato la necessità di adottare misure che favorissero l'accesso e la maggiore trasparenza possibile per l'Erario, in riferimento alle operazioni finanziarie. Da questo punto di vista, la legge finanziaria per il 2005 (L. 311/2004) commi 402 e 403, è andata ad incidere sui poteri di accesso degli uffici finanziari e del Corpo della Guardia di Finanza, modificando gli artt. 32, del D.P.R. 600/73 e 51, del D.P.R. 633/72. In particolare, oltre all'ampliamento dei soggetti, nei confronti dei quali l'accesso e la richiesta di dati e notizie risulta esperibile (Banche, Posta, Società finanziarie, ecc...), la portata ampliativa della potestà risulta identificabile nell'acquisizione di qualsiasi rapporto intrattenuto ad operazione effettuata con i clienti, compresi i servizi resi e le garanzie prestate da terzi. In questo modo risultano acquisibili anche le c.d. operazioni fuori conto. Tali dati e notizie poi, possono essere utilizzate per rettificare o accertare materia imponibile sottratta a tassazione, salvo prova contraria che però deve essere fornita dal contribuente. Così come congegnata, la struttura normativa è potestativa, espone il contribuente ad una serie di rischi ed oneri particolarmente seri: 1) permane

Difatti, per quest'ultimo, tutti gli atti devono essere ampiamente motivati ed hanno sempre efficacia esterna impugnabili in sede di legittimità, davanti agli organi di giurisdizione speciale tributaria previsti dal D.Lgs. n. 546/1992, integrato con modifiche, dall'art. 12 della legge n. 448/2001, oltre davanti al giudice penale nelle fattispecie analizzate dal D.Lgs. n. 74 del 10 marzo 2000, qualora vi sia un fatto costituente reato.

Nella posizione monca in cui sono posti i due commi 402 e 403, viene meno la tutela del contribuente in sede di accertamento bancario perché l'organo di polizia fiscale, in sede di indagine e ricerca di dati e notizie, riterrebbe l'azione presso gli istituti bancari e gli uffici postali (banco posta), come una indagine *interna corporis* mentre trattasi di una attività *extra corporis*, a prescindere dal fatto che il segreto bancario esiste nel rapporto tra banca e cliente. Tuttavia, le norme sulla privacy potevano essere violate da una ricerca di dati e notizie ai fini fiscali ma oggi il contribuente è meglio tutelato dalle norme dettate con legge n. 262 del 28 dicembre 2005 sul risparmio e sui mercati finanziari.

In questa situazione giuridica di violazione dello Statuto dei diritti del contribuente, forse ignorato dall'estensore della legge finanziaria 2005, ora corretta dalla legge n. 262/2005, sono stati violati anche i sacrosanti diritti riconosciuti dalle norme costituzionali quali gli artt. 3, 23, 24, 53, 97 e 111, 1° e 2° comma, della Costituzione.

Nessuno nega all'Erario la ricerca dell'evasore fiscale, ma il tutto deve avvenire nell'ambito della legalità ed equità orizzontale, altrimenti verrebbero meno i contenuti previsti negli artt. 3, 5, 7, 12 e 13, dello Statuto dei diritti del contribuente.

Da ciò discende che, prima che si inizi una odissea di ricerca dell'evasore fiscale, presso tutte le istituzioni bancarie di qualunque tipo, il legislatore veda la previsione legislativa dei commi 402 e 403, inserendo che le indagini sono soggette ad atto formale regolarmente autorizzato dagli organi che ne hanno direzione mediante un atto motivato secondo l'art. 7, della legge n. 212/2000, di cui deve essere data ampia conoscenza al contribuente, che in caso di ipotesi di atti illegittimi, può rivolgersi agli organi di giustizia tributaria ed ordinaria.

il carattere presuntivo concernente il rilievo di qualsiasi movimentazione finanziaria o di garanzia; 2) l'accesso ai dati finanziari resta legato ad una autorizzazione "interna" in quanto rilasciata dal Direttore Regionale delle entrate o dal Comandante Regionale della G. di F.. Su quest'ultimo punto si accendono le maggiori critiche della dottrina e della giurisprudenza (per tutte SS.VV. Cass. 19.6.2001 n. 8344; ma si veda anche Cass. 29.11.01 n. 15209 su "il Fisco" n. 14/2002 pag. 2157). Secondo la corrente maggioritaria l'autorizzazione de qua, essendo un "atto interno" non necessiterebbe di motivazione, e, di conseguenza non sarebbe impugnabile dal contribuente. L'altra corrente invece evidenzia come tale atto, rappresenti un momento fondamentale nella tutela degli interessi delle persone, di talché si renderebbe necessario assicurargli il fondamentale diritto di difesa (diritto di rango costituzionale). Una riflessione serena nell'intera questione permette di comprendere (anche tenendo presente una c.d. logica sistematica) che, se l'atto di accesso o, l'ordine di servizio relativo ad una verifica deve essere motivato, non si comprende per quale motivo la stessa motivazione non deve essere presente nella richiesta e nell'autorizzazione di accesso ai dati bancari. È opportuno rilevare che la motivazione come dato concettuale, obbliga, per principio di civiltà giuridica, prima ancora una di diritto costituzionale, a riconoscere il diritto di difesa, a prescindere dalla collocazione ordinamentale di quest'ultimo. Risulta evidente altresì uno sbilanciamento di posizioni tra A.F. e contribuente, poiché al riconoscimento di poteri così incisivi non si è fatto fronte con un sistema proporzionato di garanzie a favore del contribuente (primo fra tutti il diritto di difesa).

Questa integrazione di previsione legislativa, di cui si è accennato, è necessario che venga fatta immediatamente, prima che vengano violentati i diritti sacri del contribuente che deve adempiere agli obblighi tributari secondo capacità contributiva, ma senza essere violentato da soprusi e senza tutela davanti agli organi di giustizia che la norma Costituzionale prevede.

26. Riflessioni conclusive

La riforma tributaria che riduce la pressione tributaria sui contribuenti onesti, la riforma societaria, e quella della legge fallimentare dopo più di un cinquantennio dalla sua istituzione e le nuove regole sulla tutela del risparmio e delle famiglie più deboli, dettano le basi di uno Stato moderno.

Nelle ultime quattro leggi finanziarie (anni 2003, 2004, 2005 e 2006) si leggono in un modo nuovo i criteri di fare politica economica nel contesto della politica fiscale e finanziaria. Assodata la riforma delle imposte dirette ed indirette, i tributi generali e speciali, oltre alla riduzione a quattro aliquote ai fini IRE, nella cui seconda fascia contributiva entra l'imposta (IRES) sulle società di capitali (33%), non manca nel contempo, la ristrutturazione dei tributi delle Regioni e degli Enti locali, apportando in breve tempo un miglioramento contributivo dei cittadini con una pressione tributaria che distribuisce meglio le risorse da reddito del contribuente ripartite in spese pubbliche, spese individuali e di intraprese.

Tuttavia, la legge comunitaria del 2004 (che recepisce le direttive 2003/72 Ce) coinvolge i lavoratori subordinati nella gestione delle imprese, istituendo Società Cooperative europee. Queste norme innovative consentono ai lavoratori dipendenti la partecipazione ai processi decisionali, sia in sede di costituzione delle società sia in sede di gestione aziendale, con ampia informazione aziendale a beneficio dei lavoratori.

Poiché il nuovo modo di fare politica fiscale da parte dei governanti spesso non è stato condiviso dalla minoranza politica dei componenti del Parlamento, priva peraltro di motivazioni valide od attendibili, questo Garante è dell'avviso che i detentori del potere pubblico dovrebbero maggiormente pubblicizzare attraverso persone con una professionalità vera la nuova politica finanziaria, soprattutto la norma sulla tutela del risparmio (legge n. 262 del 28 dicembre 2005), in modo che sia nelle piccole comunità che nei grandi centri urbani tutti i cittadini contribuenti vengano informati con linguaggio semplice, sia sugli interventi sociali che sulle agevolazioni tributarie, sui contributi statali ed altro che interessano le varie classi sociali. Purtroppo, le pazzie politiche del passato hanno un costo tecnico per la collettività tanto che nel bilancio preventivo annuale dello Stato supera il 15% la spesa per energia elettrica acquistata dalle centrali elettriche

nucleari della Francia, Svizzera e Germania; centrali costruite a pochi chilometri dal confine italico, avendo chiuso le nostre centrali elettriche nucleari più moderne.

Poiché scienziati di valore hanno sostenuto con prove che l'energia nucleare è più pulita di quella a carbone, si sente la necessità di riaprire le nostre centrali elettriche nucleari (veggansi Montalto di Castro, Latina, etc...) per ridurre la spesa di importazione per lo Stato, per le fabbriche e per i cittadini che hanno bisogno di questo bene per usi industriali, commerciali, domestici, illuminazione pubblica, etc....

Se questo nuovo modo di fare politica è scarsamente conosciuto dalla collettività, danneggia chi governa ed intende riformare le leve del potere ed il modo di vivere ed operare nel campo economico, senza intralci burocratici alle varie intraprese.

Se il cittadino non conosce che è stata ridotta la pressione tributaria attraverso aliquote più basse per Ire ed Ires e che gli evasori fiscali in generale ed, in particolare, quelli delle imposte Comunali sugli Immobili (l'Ici), saranno puniti penalmente e con sanzioni pecuniarie, non si rende conto del miglioramento apportato con strumenti legislativi proposti dal Governo. Così, la collettività dei contribuenti deve sapere che il condono fiscale costituisce un *pactum* di pace sociale e che ogni qualvolta che vi è un condono fiscale, non meno del 10% degli evasori totali diventano contribuenti.

Da cui discende che le varie forme di condoni fiscali offerti dalla legge finanziaria 2006 non sono altro che elementi positivi di incontro fra Fisco e contribuenti con pochi sacrifici in euro, in questo modo avviene la regolarizzazione di buona parte di evasori fiscali e mezzi di rientro dei contribuenti corretti.

Si è riscontrato statisticamente, in tempi diversi, che in caso di controversie tributarie, solo dall'8 al 10% del valore globale delle controversie sulle presunte evasioni od elusioni rinvenute dall'Amministrazione finanziaria ha raggiunto fini positivi per l'Erario alla chiusura dei vari gradi di giustizia tributaria.

A tale proposito i contribuenti hanno visto con favore la legge che ha portato i limiti di età a 75 anni per i giudici tributari e senza effettivo movimento di sede ma solo il trasferimento da una sezione ad un'altra. Vedono anche il collegio giudicante con forma mista (giudici dogati ed esperti non dogati) perché apportano in sede di istruttoria un contributo tale di esperienze e di cultura per cui la sentenza tributaria viene ad essere ritenuta per il contribuente la più giusta.

Ed è per questo che i governanti devono far conoscere l'attuale riduzione della pressione tributaria mediante una contribuzione più equa, con la restituzione dell'equità e della legalità, andando nel contempo, alla ricerca degli evasori fiscali, oltre a tutelare il contribuente onesto in caso di violazione della legalità ed equità orizzontale attraverso istituzioni pubbliche, qual è il Garante del contribuente.

Si è d'accordo con quei governanti che, accogliendo le tesi di Griziotti, Borgatta, Fasiani, d'Albergo, Arena, Foderaro, ecc..., sostengono che quanto più basso è il peso tributario con imposte tollerabili dai contribuenti, tanto più essi (vedendo una giustizia contributiva) adempiono ai propri obblighi fiscali, evitando l'evasione. Se invece la pressione tributaria è alta, ad avviso di Einaudi, Majorana e De Viti De Marco, il contribuente rischia evadendo spesso per sopravvivere con l'impresa e la propria famiglia.

Da tutto ciò discende che quanto più il peso tributario è sopportabile, con tributi generali e speciali semplici, capibili dal contribuente, tanto più aumentano le intraprese con riduzione del carico fiscale; e così, quanto più i verificatori fiscali rispondono alle osservazioni del contribuente sottoposto a controllo contabile-tributario nei termini di legge, tanto più la Pubblica Amministrazione raggiunge i fini della produttività definita e non appesantiscono l'Erario con spese di soccombenza in sede di controversia tributaria, che pedissequamente l'Amministrazione finanziaria e gli Enti locali perdono al 95%, dichiarando nulli, il giudice tributario, gli atti amministrativi di accertamento ritenuti illegittimi.

Se i governanti sapranno attuare queste reali impostazioni di politica economica e fiscale, i cittadini certamente sapranno premiare la compagine che governa.

Vi è da evidenziare che solo questo Governo ha sviluppato una politica sociale che ha tenuto presente di aggiornare il reddito della pensione sociale al minimo di sussistenza vitale più uno, oltre al premio di incentivo delle nascite, erogando circa il 20% delle spese di bilancio annuale vive per integrazione di spese sociali a copertura della differenza INPS e INAIL. Così ha corretto il reddito del più povero con l'utilizzo della spesa pubblica al di fuori delle contribuzioni INPS per carenza anche di accantonamenti per evasione contributiva.

Comunque, è necessaria la conoscenza materiale ed "a porta a porta", della riduzione del peso contributivo e l'aumento della spesa sociale per il lavoro (LSU), altrimenti regna la confusione dei professionisti della politica con scarsa dignità.

Posto ciò, l'Italia non ha crisi economica ma solo crisi congiunturale, per chi sa leggere i dati di bilancio correlati all'aggressione del mercato cinese nel campo del tessile, soprattutto, ed in quello del mercato dell'auto dei Paesi asiatici, in genere. Le nostre fabbriche invece, in nome della occupazione e della bandiera italiana, attendono l'intervento dello Stato per risorgere senza capire che devono rivedere i costi globali (tenendo presente anche la riduzione del peso fiscale, la concessione del credito di imposta ed altre forme di interventi agevolativi fiscali e finanziari), onde effettuare ricarichi sui costi con prezzi di vendita da zero ad uno, a seconda della competitività di mercato sugli scambi di beni e prestazioni di servizi dei Paesi asiatici ed in particolare, delle merci della Repubblica Cinese, ove il costo del lavoro va dal 2% al 7% contrariamente a quello italiano

che va dal 48% sino a raggiungere il 77% del fattore unitario della produzione del bene, come è stato ampiamente dimostrato in altre parti di questo lavoro (veggasi nota 5).

Poiché la congiuntura economica è l'insieme di condizioni che caratterizzano la movimentazione economica in sede produttiva di un Paese in un dato periodo o momento storico, quale possa essere il caso Italia, nel primo semestre 2005 in parte superato dal secondo semestre, l'indagine sulla crisi congiunturale ed i rimedi ipotizzabili si riferiscono sempre ad un periodo inferiore all'anno. Assodato che alcuni squilibri economici provengono da lontano, avendo influito sul mancato controllo negli scambi ipalagmatici fra monete – euro, ove i prezzi hanno liberamente lievitato con scarsa tutela sugli effetti o peso del nuovo sistema monetario euro sugli sconti sia alle massaie che alle imprese. Le prime vanno al mercato al minuto e trovano i prezzi dei beni elevati in rapporto alla pensione o stipendio, mentre le imprese che hanno venduto in euro quando le avevano acquistate all'inizio in moneta guadagnando fortemente, però poi hanno dovuto rifornirsi pagando le merci in euro, questo squilibrio del prezzo è avvenuto perché mancò, all'inizio del nuovo metodo, la vigilanza pubblica negli scambi dei beni e nella prestazione di servizi. Da questo primo dato si evince lo squilibrio delle massaie che di mano in mano non hanno potuto raggiungere del tutto la fine del mese con il quantum di pensione e stipendio, oltre che, per l'imprenditore, la perdita della clientela essendosi ridotti i consumi. Così, le varie misure tampone, anche coraggiose dei governanti, non hanno dato subito i risultati sperati pur avendo tentato di correggere alcuni cicli economici, anche se per molti cittadini sono aumentati i consumi per nuovo modo di vivere con svaghi che hanno aumentato la spesa famiglia su redditi più forti e lievitati. Infine, la spesa pubblica per le infrastrutture è indiscutibilmente produttiva se la programmazione tiene di mira l'Italia meridionale e centrale al fine dello sfruttamento turistico in zone ove a fianco delle bellezze naturali vi sono scoperte di scavi archeologici (etruschi, greci, romani etc.), monumenti, conventi, chiese con architetture e sculture come il Mosè di Michelangelo in Roma, il rosone della Cattedrale di Troia (FG), la Fortezza di Lucera (FG) costruita da Federico II di Svevia, l'Anfiteatro romano e la Cattedrale bizantina di Lucera (FG), le grotte garganiche con particolare riguardo a quella di San Michele di Monte Sant'Angelo (FG), i Sassi di Matera, le tavole Palatine di Metapontum, le preziose opere ed i vasi etruschi egregiamente conservati presso il Museo Regionale della Basilicata di Potenza, l'Anfiteatro greco, con l'orecchio di Dionisio di Agrigento, il Partenone di Salerno, il Castello Svevo di Federico II in Bari, la Cattedrale e la Basilica di San Nicola in Bari, tutta l'arte Barocca della provincia di Lecce, etc..

Gli investimenti per infrastrutture determinano occupazione, incremento di reddito dei singoli, intraprese con sfruttamento delle derrate alimentari zonali prodotte in loco (quali agrumismo, vinicole).

Con queste politiche, aggiornate anche da interventi previsti nella legge finanziaria n. 266 del 23 dicembre 2005, si incrementano occupazione e ricchezze variabili impresa-uomo-frutti della terra etc..

A fianco alle infrastrutture non deve mancare una pubblicità turistica svolta da Ambasciate, Consolati, Uffici pubblicitari dell'Istituto del commercio con l'estero. La riforma di questo Governo ha portato all'utilizzo delle ambasciate e consolati nell'attività di promozione pubblicitaria dei beni dell'imprese e del turismo italiano all'estero.

Questo coordinamento di impulso politico-legislativo determina ricchezza e diminuisce i soggetti con poche iniziative, in quanto viene incoraggiato ad operare anche con varie iniziative fiscali e finanziarie.

Da tutto ciò discende, contrariamente alle visioni di alcuni studiosi di politica monetaria, che la percentuale di disavanzo pari al 3% del PIL voluto dal contratto di Maastricht, deve essere rivista, spostando il limite minimo almeno al 5%. Posto ciò, è necessario che vi sia uguale stabilità monetaria, con oscillazioni variabili sino a quando il peso fiscale degli Stati aderenti all'U.E. non sia uguale. I risparmiatori e le banche, non hanno spazio di utilità per il mancato compenso d'uso del capitale. I sostenitori dell'euro non sanno che la stagnazione e l'inflazione sono indici di processo economico o di arricchimento. Purtroppo questi limiti del contratto di Maastricht danneggiano anche le imprese che intendevano proteggere, strozzando le ambizioni dell'*Homo lupus*.

In questo contesto con legge n. 262 del 28 dicembre 2005 ha disposto norme sulla tutela del risparmio e sulla regolamentazione dei mercati finanziari mai affrontati dai vari governi della Repubblica dal 1947 al 2000, anche se il primo trentennio si interessò di ricostruzione e di rilancio economico del Paese.

Per la prima volta vi è una norma fortemente sanzionatoria, soprattutto in sede penale a tutela del risparmiatore e di controllo e guida dei mercati finanziari, che da impulso ai rapporti negli investimenti internazionali e determina vigilanza nei contratti di borsa.

Dall'analisi economica correlata all'andamento della produzione, occupazione, prezzi, commercio con l'estero (quali gli sbilanciamenti di offerta sul mercato italiano dei prodotti cinesi ed asiatici in genere ove il costo lavoro della manodopera tende ad uno), consumi, investimenti, riserve bancarie etc..., si è pervenuto a suggerire agli organi che governano questo Paese (con la esperienza di studioso di finanza di un cinquantennio) le eventuali scelte correttive di politica economica, finanziaria e fiscale, necessarie alla ripresa economica e finanziaria, mai utilizzate.

Infine, è da evidenziare che l'Italia, pur investita da crisi economiche internazionali o dall'economia di singoli Paesi molto diversi fra loro, non ha avuto un aumento di disoccupazione ma di occupazione in quest'ultimo quadriennio, anche se con un certo calo temporaneo di

investimenti per carenza di competitività fra imprese italiane e quelle dei Paesi asiatici, (che oggi in parte è stato corretto anche mediante strumenti doganali) il cui costo complessivo dei beni prodotti in Italia per superare quelli cinesi ed asiatici, necessita la rinuncia del guadagno (o parte di esso) a breve o medio termine perché il solo intervento pubblico con agevolazioni, credito di imposta e riduzione fiscale connessi non basta a farle riprendere. Per la ripresa occorre, in via primaria fiducia, rinuncia, vitalità e mentalità politica di chi governa e di chi crede nello Stato anche se all'opposizione, ma che ama questa Italia.

In questo contesto deve inquadrarsi la spesa per la costruzione del "Ponte di Messina" che porterà lavoro a circa 2500 addetti alla progettazione interna ed alla costruzione dell'opera in due regioni ove la disoccupazione è la più alta d'Italia.

A ciò si aggiunge anche l'aumento di economicità delle due regioni, Calabria e Sicilia, dopo un periodo per la realizzazione non inferiore ad un quindicennio.

Questa realizzazione è stata per il contribuente, il risultato finale di una attività di ricerca comune fra imprese specializzate ed università.

Infine, i contribuenti onesti e che credono nella ricerca e nelle scoperte al servizio dell'uomo, hanno accolto con favore la riforma scolastica ed universitaria, perché sono convinti che la spesa pubblica diventerà produttiva quando l'attività docente è affidata a cittadini idonei alla ricerca e non solo come posto di lavoro comune necessario alla sopravvivenza vitale dei propri cari.

Questa ristrutturazione dell'immissione docente nella carriera universitaria, così come rivista nella riforma universitaria, diviene spesa pubblica produttiva per la collettività perché tende a promuovere ricchezza nella ricerca e nella scienza sempre più validi al servizio dell'umanità o dell'impresa. Solo le scoperte scientifiche nel campo sociale, economico e tecnico, per il Carnelutti, l'Einaudi, il Crosara, il Fasiani, l'Arena, il Foderaro, lo Smith, il Ricardo e il D'Albergo, conducono alla ricchezza della collettività e rendono produttiva la spesa pubblica.

Il protezionismo dell'uomo non sempre arricchisce la società, soprattutto quando esso eleva agli altari soggetti incapaci, e presuntuosi senza umiltà nella scienza e nell'azione dell'uomo.

Il Garante nel contatto con il contribuente, ricco e povero, nella funzione della raccolta dei dati e notizie sullo stato dei rapporti fra Fisco e contribuente nel campo della politica fiscale ha fornito al Governo e Parlamento con relazione annuale queste informazioni sul 2005 - 2006, come attività di servizio affidata con legge.

Prof. Avv. Domenico Ciavarella

Presidente del Centro di Servizio Interfacoltà di Economia e Medicina Laboratorio di finanza pubblica applicata dell'Università degli Studi di Bari - Professore (in q.) di Scienza delle finanze e Diritto finanziario nell'Università degli studi di Bari - Presidente del Master in diritto tributario sostanziale e processuale dell'Università degli Studi di Bari - Garante del contribuente per la Puglia - Vice Presidente del Consiglio Nazionale del Garante