

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. LII-bis**  
**n. 57**

## RELAZIONE

SULLO STATO DEI RAPPORTI TRA FISCO E  
CONTRIBUENTE NEL CAMPO DELLA POLITICA FISCALE

(Anno 2005)

*(Articolo 13, comma 13-bis, della legge 27 luglio 2000, n. 212, come modificato  
dall'articolo 94, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289)*

**Presentata dal Garante del contribuente  
per la regione Puglia**

—————  
**Comunicata alla Presidenza l'8 febbraio 2006**  
—————





GARANTE DEL CONTRIBUENTE  
PER LA PUGLIA  
Il Presidente

Bari, 8 febbraio 2006

- - Al Presidente del Senato della Repubblica  
ROMA
- Al Presidente della Camera dei Deputati  
ROMA
- Al Presidente del Consiglio dei Ministri  
ROMA

Prot. n. 162/2006

## RELAZIONE ANNUALE – Anno 2005 ai sensi dell'art. 13-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212

### Il Garante del contribuente nella funzione di consulente al Governo e Parlamento nelle crisi di congiuntura del Paese

*Sommario: 1. Le funzioni del Garante del contribuente - 2. Il Garante, quale organo referente e di consulenza al Governo ed al Parlamento, nelle scelte di politica fiscal-sociale nell'ambito della competitività del mercato - 3. La piena autonomia del Garante del contribuente nello svolgimento delle sue funzioni - 4. La concordanza dei contribuenti- imprenditori nella programmazione della vendita dei beni pubblici e dei vasi deteriorabili rinvenuti nelle tombe degli avi tendente ad eliminare il debito pubblico - 5. La politica fiscale e la politica finanziaria come impulso allo sviluppo nelle intraprese - 6. I presupposti giuridici tributari in materia di principi contabili internazionali - 7. Il problema delle rivalutazioni o svalutazioni delle plusvalenze o minusvalenze fiscali irrilevanti o rilevanti fiscalmente - 8. Le agevolazioni fiscali nelle scelte politiche dei governanti - 9. Le risorse finanziarie come mezzo necessario alle crisi di congiuntura e come impulso agli investimenti - 9bis. L'intervento legislativo sulla riallocazione delle risorse inutilizzate - 10. Il problema fiscale della pianificazione concordata (Pfc) - 11. I nuovi studi di settore come strumenti di politica fiscale - 12. La determinazione del reddito dei fabbricati mediante metodi di tecnica catastale e telematica - 12bis. Una nuova impostazione giuridica sulla destinazione delle risorse più significative nel campo delle verifiche sulle vendite dei beni immobili - 13. I fini di politica fiscale nella riduzione delle aliquote Ire e nelle nuove deduzioni per carichi di famiglia - 13bis. Il presupposto oggettivo di un'imposta addizionale sul reddito del soggetto titolare di reddito di impresa od autonomo - 13 ter. L'elemento innovativo nel pagamento dell'imposta sul valore aggiunto nelle differenziazioni dei maggiori ricavi - 13quater. La innovativa legislativa mediante l'istituto della programmazione fiscale nella variabilità impositiva del reddito di impresa - 14. Il problema della tutela della fede pubblica nei nuovi investimenti sugli immobili correlati alle nuove rendite catastali - 15. La innovativa fiscale delle piccole e grandi imprese come incentivo alle intraprese - 15 bis. Il criterio intersoggettivo nella promozione degli investimenti e delle dotazioni infrastrutturali - 16. I presupposti dell'accertamento delle violazioni dei fenomeni di elusione fiscale ed evasione dei tributi da redditi catastali nella riutilizzazione commerciale dei dati e documenti contabili - 17. La prospettazione di ripresa economica nella correzione dei valori di mercato fra competitività e profitto - 18. Il mercato d'urto nelle crisi congiunturali negli scambi con Paesi disturbatori - 19. I principi teorici del prezzo-tariffa nel liberismo zoppo - 20. I vari tipi del prezzo-tariffa nella tutela del contribuente - 21. Le scelte politiche dei governanti sul "deficit" delle imprese pubbliche o in concessione dei servizi sociali e necessari - 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 - 23. Differenza oggettiva fra prezzi privati e quasi privati sotto vigilanza degli organi di tutela pubblica - 24. La tutela del risparmio e anche delle rendite finanziarie evitando assoggettivazione ad imposte straordinarie - 25. I presupposti di mancata tutela nel 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 - 26. Riflessioni conclusive*

### 1. *Le funzioni del Garante del contribuente*

Il Garante del contribuente, istituito dall'art. 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente), è un organo collegiale perfetto, composto da un Presidente e da due componenti esperti, con piena autonomia ed indipendenza funzionale. Deputato ad assicurare l'attuazione in sede sostanziale di tutti i principi contenuti nello Statuto ed avente la funzione di riequilibrio tra contribuente ed Amministrazione finanziaria, rivolge richiesta di documenti o chiarimenti agli uffici competenti sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia fra cittadino e Amministrazione finanziaria<sup>1</sup>.

Di fatto, il Garante è un ufficio posto alla tutela del contribuente. Attiva la procedura di autotutela sugli atti amministrativi di accertamento o di riscossione, notificati al contribuente, ritenuti illegittimi, proponendo, se è il caso, la revoca o l'annullamento dell'atto stesso. Avverso le determinazioni del Garante sulla revoca (totale o parziale) o l'annullamento di un atto è ammesso ricorso alle Commissioni tributarie, alle quali sono devolute, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 546/92 (come sostituito dall'art. 12 della L. n. 448/2001), tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie (Erario, Regioni, enti locali ed altri enti impositori).

Il Garante vigila anche sull'attuazione dell'istituto dell'interpello richiesto dal contribuente affinché avvenga con procedure rapide da parte degli Uffici finanziari interessati.

Assodato che il Garante ha il potere di richiamare gli Uffici finanziari al rispetto delle regole di equità tributarie e di quanto previsto dalle leggi tributarie in generale ed, in particolare, dagli artt. 5 (informazione al contribuente) e 12 (diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali) della legge 212/2000, estendendo la sua funzione anche ai concessionari degli enti locali nell'attività di accertamento, liquidazione e riscossione, così come sancito dall'art. 17 della stessa legge, ha anche il potere di accedere nei locali degli Uffici finanziari per riscontrare l'agibilità degli spazi aperti al pubblico e controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente.

Rivolge raccomandazioni, ritenute nel diritto comunitario da cui provengono come ordini, inviti e comandi, ai dirigenti degli Uffici ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi. Nel contempo, richiama gli Uffici al rispetto dei termini previsti per il rimborso d'imposta.

<sup>1</sup> ROSSI M., *Garante del contribuente: un organo a tutela dei diritti del cittadino*, in "Il Difensore civico" del 29 settembre 2001; CIAVARELLA D., *Le garanzie del contribuente nel nuovo ordinamento tributario*, ed. Inedit, Milano 2002; D'AYALA VALVO F., *Il significato di autotutela*, in Riv. di Dir. Trib., Roma 2004; SACCHETTO C., *Il Garante prime avvisaglie internazionali*, in Convegno, *Il Garante del contribuente nelle verifiche fiscali*, presso Accademia della Guardia di Finanza di Bergamo il 14 ottobre 2004.

In caso di inosservanza dei suoi richiami alla legalità, può segnalare i comportamenti inadeguati per un eventuale avvio di procedimenti disciplinari a carico di funzionari inadempienti e, se riscontra fatti costituenti reato che vanno al di là del provvedimento disciplinare, ha l'obbligo di informare l'Autorità giudiziaria essendo egli posto alla vigilanza della legalità in uno Stato di diritto.

Come organo di consulenza istituzionale, esprime un parere obbligatorio sull'istanza del contribuente che chiede al Ministro di essere rimesso in termini, nel caso in cui il tempestivo adempimento di obblighi tributari è impedito da cause di forza maggiore<sup>2</sup>.

Fornendo, altresì, al Governo e al Parlamento, con relazione annuale, dati e notizie sullo stato dei rapporti fra fisco e contribuente nel campo delle politiche fiscali (ex art. 13 bis della L. n. 212/2000), diviene l'osservatorio della situazione economica e fiscale del Paese, nonché della psicologia del contribuente.

*2. Il Garante, quale organo referente e di consulenza al Governo ed al Parlamento, nelle scelte di politica fiscal-sociale nell'ambito della competitività del mercato.*

Dopo aver analizzato con approfondimento le funzioni istituzionali previste dall'art. 13 della L. n. 212/00, si vede necessario esaminare le nuove funzioni del Garante, come Organo referente al Governo e al Parlamento, previste dall'art. 94, comma 8, della L. n. 289/02 (art. 13 bis della L. n. 212/00), il quale stabilisce che "il Garante, con relazione annuale, fornisce al Governo e al Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti fra Fisco e contribuente nel campo delle politiche fiscali".

Il Garante apporta, così, un valido contributo specialistico nel campo delle politiche fiscali nel contesto delle variabili sullo stato psicologico del contribuente che esborse risorse tributarie all'Erario ed enti impositori interessati alla pressione tributaria e di come essa agisce sull'economia dell'impresa, in rapporto allo sviluppo delle intraprese, identificando la variabilità degli effetti per il raggiungimento del massimo benessere collettivo, frenato dal peso dell'euro che a sua volta riduce il valore di consumo del reddito del pensionato perché appesantito anche da spese aggiuntive sanitarie di malferma salute.

Il Garante perciò, deve vagliare lo stato psicologico del contribuente per informare il Governo e il Parlamento sulle proposte di modifica, ai fini fiscali, di norme tendenti a ridurre la pressione tributaria e migliorare il reddito pensionabile e dei più deboli. Il Garante del contribuente, poi deve

<sup>2</sup> CIAVARELLA D., *La capacità contributiva nella teoria e nella esperienza costituzionale*, ed. Bulzoni, Roma 1971, pag. 14 e segg.; CIAVARELLA D., *I presupposti procedurali del Garante del contribuente nell'attività collegiale*, ne "La Rivista di Finanza, n. 2, ed. Inedit, Milano 2003; idem, *Il Garante del contribuente nell'attività decidente e di impulso degli organi costituzionali*, in *Il Fisco*, n. 12/2005, pag. 4845 e segg.

fornire al Governo e Parlamento dati e notizie servibili per incrementare le intraprese e promuovere il progresso economico generale mediante agevolazioni tributarie previste per pedaggi autostradali (ex art. 1, comma 235, della legge n. 311/2004), progetti strategici nel settore informatico (ex art. 1, commi 205 e 208), finanziamento agli investimenti (ex art. 1, commi 211 e 212), investimenti nelle aree sottoutilizzate (ex art. 1, commi 216 e 217), finanziamento dei soci di cooperative e loro consorzi (ex art. 1, comma 465) le riserve ed i fondi in sospensione di imposta (ex art. 1, commi 473 e 475). Così l'omesso versamento di ritenute certificate (ex art. 1, comma 414), i contributi assistenziali sanitari (ex art. 1, comma 505) e sanzioni amministrative (ex art. 1, comma 529), etc...

Infatti, quanto più l'impresa ha risorse disponibili, tanto più può compiere altre intraprese con aumento di occupazione e di reddito da investire.

Misura, nel contempo, il grado di peso tributario nel contesto dell'attuale riforma dove si riscontra che, con il riconoscimento di diversi costi aziendali e le agevolazioni fiscali ad imprese più necessitate, il grado di gettito all'Erario e agli Enti locali non può che aumentare, e di conseguenza, riduce anche il grado di pressione tributaria sulle imprese medio-grandi, mentre viene ridotto fortemente il grado di pressione tributaria per tutte quelle classi con reddito tassabile inferiore a 100 mila euro, con un abbattimento alla base dei redditi minimi esenti dalla tassazione diretta, mai verificatasi nella legislazione italiana.

In questa riforma tributaria vi sono pochi redditi da *salario cletico*<sup>3</sup> che dovrebbero essere rivisti per un risultato effettivo di equità orizzontale e verticale, come è stato sostenuto in varie occasioni da alcuni studiosi nella valutazione del reddito tassabile al fine di una crescita del reddito nazionale.

Nell'attuale situazione economica, se unitamente alla riforma tributaria con quattro aliquote 23, 33, 39 e 43, si rivedessero i costi non riconosciuti e fossero incrementate le agevolazioni tributarie, queste, nella sua strutturazione fondamentale, apporterebbero vantaggi ai contribuenti senza ridurre il gettito all'Erario, e si otterrebbe una più equilibrata tassazione in sede di capacità contributiva, con conseguente sviluppo economico e più alto grado di occupazione.

Quanto più la pressione tributaria globale (quale cumulo del *quantum* dei tributi generali e speciali riscossi dall'Erario, dalle Regioni, dagli Enti locali e dagli altri Enti autorizzati con legge ordinaria) è uguale o si avvicina a quella degli altri Stati dell'UE, tanto più negli scambi dei beni e

<sup>3</sup> Si intende per *reddito cletico* quel salario o stipendio che permette al lavoratore di consumare secondo il livello sociale che occupa e, nel contempo, di risparmiare per future intraprese individuali o associative. Questo concetto è stato espresso per la prima volta da S. Antonino da Firenze nel 1509 (veggansi MASCI G., *La definizione del reddito*, ed. Utet, Torino 1913; NAPOLITANO L., *Il reddito nella scienza delle finanze e nel diritto tributario*, Milano 1953, pag. 90 e segg.; CROSARA A.A., *La distribuzione dei redditi famigliari*, Roma 1959, pag. 32 e segg.; CIAVARELLA D., *La finanza dinamica*, ed. N.R.T., Roma 1978, pag. 510 e segg.

nelle prestazioni di servizi prevale la qualità e, quindi, un maggior incremento del reddito nazionale lordo<sup>4</sup>.

In caso contrario, la competitività si riduce; oppure, volendo mantenere il numero degli scambi di beni o delle prestazioni di servizi, si deve ridurre la percentuale degli utili o dei guadagni che porta, però, alla riduzione di intraprese per mancanza di reddito disponibile da investire.

Se è vero che il prezzo è regolato dal mercato, è anche vero che il mercato è determinato dal grado di competitività degli scambi delle merci che viene influenzato, oltre che dal costo globale di queste, anche dal peso del prelievo tributario.

In questa situazione i governanti devono agire con imprese trainanti mediante capitale pubblico ed eliminare le spese improduttive per la collettività. Così, non sono produttivi quegli interventi che non hanno fini professionali o formativi per occupazioni future. A questo riguardo si possono citare i lavori socialmente utili o altre forme di intervento temporaneo sulle nuove forze lavoro la cui spesa pubblica non determina aspettative future e quindi, impopolarità dei governanti in sede politica per cattivo uso della spesa sociale. Purtroppo, queste masse di giovani spesso nelle elezioni politiche seguono altri partiti politici che promettono ipotetiche ed illusorie sistemazioni nel campo del lavoro.

Il Garante, nella sua funzione, non può che informare il Governo ed il Parlamento per la correzione della spesa pubblica improduttiva in nome della privatizzazione dello Stato democratico per farlo funzionare al meglio.

La spesa pubblica diventa produttiva se si preparano funzionari con contratto a tempo indeterminato nelle singole specialità dell'organizzazione statale, evitando qualsiasi nepotismo con conseguente sperpero di denaro pubblico. Sarebbe anche il caso che nei concorsi ad alto livello scientifico e professionale venissero eliminati i limiti di età (a condizione di una sana e robusta costituzione fisica), in modo che lo Stato non perda quelle forze di lavoro attive (come anche i docenti Universitari) che hanno contribuito, ciascuno nel proprio campo, alla crescita di questo Paese con vari contributi scientifici. Tenendo presente queste visioni, già esposte da questo Garante, il Governo ha fatto bene a definire con legge la permanenza dei giudici tributari sino al settantacinquesimo anno di età, in modo che la cultura e l'esperienza di questi giudici portano meglio giustizia nelle controversie tributarie.

La giustizia tributaria trova credibilità nel contribuente se chi opera fa giustizia nel rispetto delle leggi e della Costituzione.

Al contrario, quando si conferiscono, a tempo determinato, contratti da capogiro a soggetti di cui non è dimostrata una chiara professionalità, mentre ai funzionari (pur a tempo indeterminato)

<sup>4</sup> CIAVARELLA D., *La scienza del governare*, ed. Gespi, Milano 1992, pag. 559 e segg.

che svolgono le stesse funzioni viene corrisposta una normale retribuzione, spesso poco gratificante, certamente non si incoraggia la partecipazione attiva al lavoro con alta professionalità.

Così, il Garante del contribuente, fornendo dati e notizie agli organi costituzionali nel campo della politica fiscale, connessa alle altre politiche e, fra queste, quella del lavoro, oltre ad essere vigile sulle varie spese pubbliche nell'interesse generale, è certamente di aiuto al Governo nella ricerca dei mezzi finanziari da investire anche e soprattutto, per soggetti che determinano la turbolenza con i quali ridurre anche il debito pubblico e dare sviluppo agli investimenti, che producono occupazione e reddito disponibile mediante scambi di beni e prestazioni di servizi, e quindi ricchezza, attraverso nuove entrate da recuperare, ad esempio, con la vendita di beni pubblici deteriorabili quali i vasi uguali delle tombe etrusche, romane, etc..., lo sfruttamento di risorse archeologiche, monumentali, ambientali, condoni edilizi, condoni previdenziali, ecc.

Tutte le forme di condono, per il d'Albergo, il Griziotti ed il Fasiani, sono fruttiferi di entrate per l'Erario, sgominano gli evasori e conducono il cittadino alla legalità tributaria. Si è dell'avviso che i vari tipi di indagine fiscale, altamente sofisticati, per portare alla luce gli evasori fiscali hanno alti costi con scarsa produttività per l'Erario, tranne che, trattasi di falsi contribuenti, oppure falsi in bilancio non tutelando risparmiatori e Mercati finanziari, tanto che il legislatore, su richiesta dei governanti, ha emesso la legge n. 262 del 28 dicembre 2005, a tutela del risparmio e con le regole per i Mercati finanziari.

Si vede anche necessaria ed urgente l'istituzione di un dazio protettivo nei confronti dei prodotti provenienti dal corridoio cinese, le cui merci a basso costo in rapporto ai prodotti italiani non permettono né la crescita e né la sopravvivenza di molte imprese. Infatti, è nulla qualsiasi forma di competitività con le merci nazionali dove il costo globale dei fattori della produzione, e tra questi il salario, è di gran lunga superiore. Necessita, quindi, un intervento dell'Unione Europea (alla quale, purtroppo, sono vincolati gli aderenti) con convenzioni fra Stati extracomunitari, in particolare con quelli dell'Estremo Oriente, non soltanto per proteggere le imprese italiane ma soprattutto per evitare l'aumento della disoccupazione e la diminuzione del reddito nazionale. Questo tipo di concorrenza, purtroppo, fa sì che aumentino le attività economiche in nero per sopravvivenza ed in totale evasione fiscale e previdenziale.

Da tutto ciò discende l'istituzione di dazi protettivi delle merci nazionali, in modo che il grado di competitività rimanga nell'ambito della qualità dei beni prodotti, senza danneggiare le imprese nazionali che producono gli stessi beni in Italia con alti costi del fattore lavoro.

Le fonti strutturali e infrastrutturali da parte del Governo alle imprese, senza una correzione di rotta sugli effetti degli scambi internazionali, da soli non favoriscono o agevolano l'impresa italiana, perché essa non è in grado di tutelarsi per la differenza di costo globale dei beni prodotti ed immessi sul mercato, per cui anche in una economia aperta è necessaria la tutela delle imprese sulla

competitività delle merci sia nei mercati interni che internazionali<sup>5</sup>. Poiché è difficile, a breve termine, una convenzione protettiva sullo scambio dei beni e sulle prestazioni di servizi, diviene necessario spingere il mercato in sede di competitività attraverso la riduzione del costo globale dei fattori della produzione con provvedimenti governativi onde riequilibrare il mercato con competitività frontale, fra merci nazionali ed estere nell'impronta anche della qualità.

Infine, la legge sulla tutela personale è stata accolta dai contribuenti più deboli con favore, perché ritengono che essa abiliti una maggiore tutela della persona e del patrimonio dall'operatore economico piccolo e grande, come già avviene negli Stati più evoluti quali la Germania, il Canada, gli Stati Uniti d'America, il Giappone, l'Australia, il Regno Unito, etc....

### 3. La piena autonomia del Garante del contribuente nello svolgimento delle sue funzioni

Assodato che l'art. 13, comma 2, della legge n. 212/2000 sancisce che il Garante del Contribuente è organo collegiale operante in piena autonomia svolgendo le funzioni previste dai commi 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 della stessa norma, con l'aggiunta dell'art. 13 bis (di cui all'art. 94, comma 8, della legge n. 289/2002), quest'ultima norma conferisce al Garante la funzione referente al Governo e al Parlamento. Il Garante del contribuente deve fornire loro dati e notizie con relazione annuale, sullo stato dei rapporti fra Fisco e contribuente nel campo della politica fiscale.

Posto ciò, il significato giuridico di piena autonomia nelle funzioni del Garante del contribuente trova fondamento sin dall'età giustiniana e greca.

L'autonomia indica, in generale, la possibilità di un soggetto di determinare con proprie decisioni il proprio comportamento; più semplicemente di comportarsi secondo proprie scelte<sup>6</sup>. Ma il termine è più proprio del linguaggio giuridico dove, peraltro, è impiegato con una pluralità di significati talvolta nettamente divergenti, e quasi mai totalmente coincidenti.

Le prime distinzioni si riferiscono al campo nel quale tale possibilità di scelta del soggetto si può esplicare: così si parla correntemente di autonomia politica, o amministrativa, o tecnica, o istituzionale, o finanziaria, ecc.; e già questo conferma l'irriducibilità ad un significato comune dei

<sup>5</sup> Ai fini della competitività delle merci negli scambi nazionali ed internazionali è necessario che si riveda il costo del salario italiano che è il più elevato in sede di costo globale rispetto ad altri Stati economicamente più evoluti. Negli Stati Uniti il costo del salario incide sul costo globale del prodotto per il 14%, in Giappone per il 12%, in Germania per il 18%, in Inghilterra per il 23%, in Francia per il 29%, in Svezia per il 43%, in Cina e in tutto il Medio Oriente il costo del salario non supera il 7% del costo globale delle merci. In Italia il costo del salario sul costo globale dei fattori della produzione ha una incidenza che va dal 48% al 77%, comprensivo della ritenuta fiscale. In questa situazione è necessario che Governo e Parlamento rivedano le problematiche del salario senza danneggiare il lavoratore ed il contribuente.

<sup>6</sup> Autonomia (dal greco *áýðñò* = *stesso* e *ñññò* = *legge*), significa il darsi da se stesso la propria legge. In senso morale è quasi sinonimo di libertà, in quanto esprime la condizione di chi non agisce né in conseguenza degli impulsi provenienti dagli istinti e dalle passioni, né in base a norma imposte dal di fuori, sia da un essere superiore, sia da una legislazione non emanante da lui medesimo. L'autonomia, però, non implica l'assenza di leggi, la condotta arbitraria, ma la sottomissione a leggi talvolta rigorosissime, che il soggetto si pone da se stesso.

tanti sensi nei quali il termine è giuridicamente inteso. A tutte queste aggettivazioni, che tendenzialmente si riferiscono al diritto pubblico, bisogna aggiungere quelle ulteriori che indicano l'utilizzazione del termine medesimo in altri e diversi rami del diritto, a cominciare da quello privato dove è corrente parlare di autonomia privata in riferimento alla capacità negoziale dei soggetti di diritto comune, e quelle di non minore rilevanza che derivano dalla diversità delle teorie dogmatiche nelle quali il contenuto della nozione viene precisato.

Nonostante, però, la molteplicità di significati del termine, quello più vero che la parola acquista nel quadro della dogmatica giuridica può essere colto ponendo in evidenza che l'autonomia non è una situazione in sé, ma è una situazione all'interno di un rapporto, di una relazione, tra soggetti o tra ordinamenti.

In concreto, sul piano soggettivo bisogna dire che il termine "autonomia" acquista i suoi significati più rilevanti quando si riferisce a relazioni che alcuni soggetti hanno nei confronti dello Stato inteso come soggetto di diritto, mentre sul piano oggettivo il profilo giuridicamente più pertinente appare quello della relazione tra ordinamenti.

A volte, al di fuori di un tecnicismo rigoroso, la relazione di autonomia può essere compiuta con l'utilizzazione promiscua dei piani oggettivo e soggettivo, malgrado la loro eterogeneità: così, ad esempio, nelle relazioni tra lo Stato e le autonomie che questo riconosce (regioni, enti, ecc.), il primo termine emerge soprattutto come ordinamento, e il secondo come soggetto.

L'autonomia, in quanto relazione, è delineabile solo se riconosciuta da una istituzione, da un ordinamento: ossia se da questa istituzione, da questo ordinamento sia derivata, e consiste in quel complesso normativo o in quelle possibilità di agire giuridico che l'ordinamento le deriva e con i limiti che questo le impone. Si pensi, ad esempio, alla derivazione dall'ordinamento costituzionale dei poteri dello Stato ed anche di quelli delle varie autonomie degli enti territoriali, ecc.

Proprio nella pluralità delle forme dei rapporti di derivazione in cui l'autonomia si può concretare, è possibile ricondurre la figura del Garante del contribuente, per il quale il legislatore all'art. 13, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, ha previsto la piena autonomia operativa per lo svolgimento delle sue funzioni<sup>7</sup>, nell'ambito dell'ordinamento tributario italiano, a tutela del contribuente.

<sup>7</sup> Giannini M.S., *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in Enc. dir., Vol. IV, Milano 1959, pag. 538 e segg.; Romano A., *Autonomia nel diritto pubblico*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Vol. II, Utet, Torino 1987, pag. 30 e segg.; Galateria L., *Elementi di diritto amministrativo*, ed. Kappa, Roma 1997; Virga, *Diritto Amministrativo*, Vol. I, ed. Giuffrè, Milano 2001; Rosini E., *Il Garante del contribuente: struttura, competenze e funzioni*, in Rass. trib., n. 1, genn.-febb. 2004, pag. 45 e segg.; Ciavarella D., *Il Garante del contribuente e le controversie giurisdizionali: giustizia tributaria e giustizia amministrativa*, in Tribunali Amministrativi Regionali, n. 11, novembre 2004; Corso G. e Fares G., *Il procedimento amministrativo dopo la legge 11 febbraio 2005, n. 15*, in la riforma del procedimento amministrativo rivista attualità e saggi, Roma 2005, pag. 675 e segg. Nella legislazione, le fonti sulla piena autonomia del Garante della concorrenza e del mercato si trovano nella legge 10 ottobre 1990, n. 287, al Titolo II, art. 10, integrato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, artt. 4, 6, 10, 13, 14, 21 e segg.

Il significato di "autonomia" che meglio si attaglia alla natura e alle funzioni del Garante è sicuramente quello di "indipendenza", cioè di estraneità dello stesso a qualsiasi struttura gerarchica. Pertanto, il Garante, pur essendo stato istituito presso ogni Direzione regionale delle entrate, è sottratto nel suo operare da ogni vincolo gerarchico.

Tutto ciò comporta per il Garante di determinare con propria decisione il proprio comportamento, in totale indipendenza da altri organi pubblici, per il raggiungimento delle proprie finalità che sono quelle della tutela del contribuente nel rispetto delle leggi dello Stato e, quindi, anche della scelta dei mezzi di attuazione dei fini istituzionali a cui è deputato, tra cui la promozione della cultura sui diritti ed obblighi del contribuente a tutti i cittadini e, in particolare, l'aggiornamento professionale di funzionari e dipendenti delle autonomie locali nel quadro del federalismo fiscale, come attuato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (ex artt. 114, 117 e 119).

Infatti, la conoscenza delle regole dettate dallo Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/00) attraverso seminari, convegni, conferenze ed altro, oppure attraverso convenzioni con altri enti pubblici o privati (ivi comprese le Università per l'istituzione di Master), rappresenta il primo passo nella formazione di una nuova coscienza in campo fiscale non solo in sede di tutela sugli atti emessi dall'Amministrazione finanziaria e ritenuti illegittimi dal contribuente, ma anche sui doveri di ciascuno nell'adempimento degli obblighi tributari in ragione della propria capacità contributiva, come sancito dall'art. 53 della Costituzione.

L'attribuzione al Garante con piena autonomia in sede di indipendenza nell'esercizio delle sue attività, è una potestà riconosciuta anche dalla Costituzione la quale, all'art. 5, dispone che la legislazione statale si adegui alle esigenze dell'autonomia degli organi pubblici per consentire loro l'adempimento al meglio dei propri compiti istituzionali, anche attraverso atti negoziali pubblici e privati.

Da ciò discende che il legislatore, riconoscendo al Garante del contribuente la piena autonomia, gli ha dato anche una personalità giuridica propria, distinta dallo Stato-Amministrazione, con una potestà regolamentare in sede oggettiva, che delinea i tratti più importanti per l'organizzazione ed il funzionamento di questo organo nell'esercizio dei poteri ad esso conferiti dalla legge.

In conclusione, quanto più è riconosciuta, dagli organi istituzionali quali il Consiglio di Stato, la Suprema Corte di Cassazione e la Corte dei Conti<sup>8</sup>, al Garante la piena autonomia funzionale e

---

<sup>8</sup> Questi Organi a rilevanza costituzionale con funzione anche di pareri obbligatori e vincolanti al Capo dello Stato ed al Presidente del Consiglio dei Ministri (anche in materia di ricorso straordinario al Capo dello Stato) a fianco ad una attività giurisdizionale, sono ritenuti da studiosi del diritto ed operatori del diritto, per preparazione ed azione, i più legittimisti del mondo. Posto ciò, non mancano alcuni magistrati togati dei TAR, delle Procure e dei Tribunali che spesso rispondono ad esigenze pubbliche o personali al posto della legge. La fortuna è che questi inosservanti sono pochi, per cui la rimozione dall'incarico ed il trasferimento di sede sarebbe necessaria per il buon andamento

strutturale concessagli dal legislatore con l'art. 13, comma 2, della legge n. 212/00, tanto più si rafforza la tutela del contribuente in un sistema tributario il cui modello di tassazione è basato sull'autodeterminazione dei redditi *secundum legem* da sottoporre a tributi, alla cui vigilanza sono posti gli organi dell'Amministrazione finanziaria che, a volte, male interpretano i principi di legalità ed equità nell'ambito delle metodologie di indagine per una tassazione reale secondo capacità contributiva nel contesto di un atto di accertamento tributario definito secondo il contenuto dell'art. 81 della Costituzione.

Posto il significato di piena autonomia che fornisce al Garante del contribuente indipendenza di operatività con propria personalità giuridica e titolarità d'azione, con codice fiscale e mezzi operativi propri, le funzioni di segreteria e tecniche sono assicurate al Garante del contribuente dagli Uffici delle Direzioni Regionali delle Entrate presso le quali lo stesso è stato istituito.

Posto ciò, con l'art. 13, comma 8, della stessa norma, il legislatore sancisce che il Garante del contribuente ha il potere di accedere agli Uffici finanziari e di controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente, nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico. Poiché per adempiere a tale importante servizio di accesso e di controllo presso tutti gli Uffici operativi situati nel territorio della Regione, comporta una movimentazione materiale del garante del contribuente il costo minimo del servizio sarebbe quello dell'automezzo con personale tecnico dell'Amministrazione finanziaria che eviterebbe l'uso di automezzi noleggiati a carico dell'Erario, mentre la Direzione compartimentale dell'Agenzia delle Entrate nega al Garante del contribuente le risorse materiali ed umane per eseguire il servizio previsto dall'art. 13, comma 8, sostenendo, erroneamente, che ha il solo obbligo di assicurare al Garante "la funzione di segreteria e tecnica". In questo modo ed in questa situazione ostacola od intralcia l'adempimento del servizio a favore del contribuente oppure pone l'Amministrazione finanziaria ad un più elevato costo dovendo usare automezzi a noleggio. Giustifica questo rifiuto sia con una giurisprudenza negativa inesistente e sia con la legge finanziaria dell'anno 2005 che intenderebbe a suo dire ridurre le spese per un servizio necessario quale è il controllo agli Uffici operativi nel territorio regionale necessario per il contribuente mentre non ridurrebbe i premi di produttività erronei su accertamenti non definiti, secondo il contenuto dell'art. 81 della Costituzione.

---

dell'azione amministrativa. In questo contesto visibile cittadini ed operatori onesti hanno visto con favore la riforma della giustizia ove è stato riaffermato anche il rapporto gerarchico del Procuratore della Repubblica con poteri di rimozione da incarico anche in sede di prime indagini penali. Ovviamente quanto più il magistrato si tiene lontano dalla politica nella sua funzione, tanto più la giustizia servirà meglio il cittadino contribuente e le istituzioni che rappresenta a norma della legge.

4. *La concordanza dei contribuenti- imprenditori nella programmazione della vendita dei beni pubblici e dei vasi deteriorabili rinvenuti nelle tombe degli avi tendente ad eliminare il debito pubblico*

Dai paragrafi che precedono si evince che il Garante, con la sua attività istituzionale, svolge la funzione di Organo di prima giustizia con i poteri conferitigli dall'art. 13 della legge 27 luglio 2000, n. 212, e quella di referente al Governo e Parlamento ai sensi dell'art. 94, comma 8, della legge n. 289/02, attraverso una relazione annuale con cui fornisce dati e notizie sullo stato dei rapporti tra Fisco e contribuenti nel campo della politica fiscale. La sua attività, con quest'ultima funzione, viene ad essere di vasta portata con riflessioni concrete proprie oltre che derivanti da un contatto diretto con vari operatori economici o singoli contribuenti, in modo che Governo e Parlamento possano ricevere direttamente dalle voci dei contribuenti le lamentele fatte al Garante onde ottenere tutela per una maggiore legalità ed equità contributiva oltre che suggerimenti semplici per la riduzione del debito pubblico.

Da ciò discende che la nuova funzione del Garante del contribuente è quella di raccogliere dati e notizie, rielaborarli ed informare gli Organi costituzionali attraverso una relazione annuale che contenga un proprio contributo con riflessioni attente, sia di politica fiscale che di politica finanziaria imbrigliata nella sua operatività di azione che limita gli sforzi del Governo nel rispetto del contratto atipico di Maastricht con lo sbarramento al 3% del P.I.L. in rapporto al disavanzo che per una politica economica-finanziaria di movimento non dovrebbe essere inferiore al 5% del P.I.L..

Da dati ed elementi raccolti, anche in sede tecnica, fra investimenti e spesa pubblica del tutto produttiva scaturisce che la valorizzazione dei beni artistici, monumentali, archeologici, naturali, ecc., influenza positivamente il reddito nazionale lordo, per cui i governanti, nelle loro programmazioni sugli investimenti annuali e pluriennali dello Stato, devono destinare parte della spesa pubblica all'utilizzo attento di tutte queste risorse<sup>9</sup>, avendo la certezza che l'incremento del reddito nazionale influenzerà anche l'occupazione con conseguente acquisizione di entrate tributarie. Da ciò proviene l'incentivazione degli scavi archeologici e monumentali della Sicilia, Calabria, Puglia, Campania e Lazio con forti investimenti per restauro e viabilità che influenzerebbero produttivamente occupazione e turismo.

Assodato che l'Italia possiede il 75% dei beni artistici esistenti nel mondo (palazzi, chiese, monumenti, dipinti, ecc.) oltre ad un notevole patrimonio archeologico proveniente da antiche civiltà (etrusca, greca, romana, bizantina, ecc.) che hanno vissuto o si sono sviluppate su questo territorio, l'indirizzo politico dei governanti dovrebbe tendere come si è detto, allo sviluppo di

<sup>9</sup> Veggansi: CIAVARELLA D., *La finanza dinamica*, ed. N.R.T., Roma 1978; Legge 6 dicembre 1991, n. 394; Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 155 del 21 luglio 2003, in *Il fisco*, fasc. 2, n. 30/2003, pag. 4729 e segg. e la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

questo settore in sede di spesa pubblica produttiva, vista anche la rendita perpetua di questi beni che è di gran lunga superiore a qualsiasi rendita mineraria limitata nel tempo.

Da ciò proviene che dovrebbero essere incrementati gli investimenti per infrastrutture onde fornire maggiori servizi agli utenti nazionali ed internazionali e, nel contempo, sviluppare una serie di campagne pubblicitarie per coinvolgere ed interessare tutte le popolazioni del Mondo all'arte ed al turismo. Un maggiore sviluppo di questo settore influenzerebbe numerosi altri settori dal commercio a quello alberghiero, dei trasporti, delle agenzie di viaggio, delle scuole di formazione professionale, ecc., che apporterebbero maggiori entrate fiscali sia all'Erario che alle Regioni, Enti locali ed enti autorizzati per legge a riscuotere tributi generali e speciali.

Dato che tutti questi beni artistici e archeologici costituiscono un patrimonio per tutta l'umanità, i governanti hanno l'obbligo morale di mantenerli e tutelarli sia a fini economici e sia perchè anche le generazioni future possano ammirare queste ricchezze derivanti dall'intelligenza di generazioni passate. Perciò, la pubblicità per la loro conoscenza e la loro tutela da parte degli organi istituzionali, e, tra questi, il Garante del contribuente (nella sua funzione di organo referente al Governo e Parlamento), sono strumenti di programmazione necessaria per lo sviluppo, l'incremento del turismo, che producono occupazione ed altre intraprese in funzione di reddito ed investimento.

Così, anche la vendita di alcuni vasi rinvenuti nelle tombe etrusche, romane, etc..., possono essere ceduti ad amatori italiani od a Stati esteri al fine di ridurre il debito pubblico. Poiché trattasi di beni che appartengono allo Stato, e che costituiscono quindi, una ricchezza per tutti i cittadini, è necessaria una sorveglianza attenta su queste vendite denunciando le presunte ipotesi di usurpazione con arricchimento di alcuni soggetti senza scrupoli.

In questi casi, il Garante del contribuente dovrebbe dare suggerimenti, nella sua relazione annuale, per proposte di leggi o regolamenti a maggiore tutela dell'Erario pubblico.

Una indagine eseguita da questo Garante a titolo personale, ha appurato che una percentuale superiore al 50% dei beni storici artistici (come vasi, mobili rinvenuti nelle tombe etrusche, romane, greche ed altri) sono mal conservati per scarsi mezzi economici degli addetti (quali sovrintendenze e municipalità), mentre potrebbero esser ceduti ad amatori o Stati esteri desiderosi ad averli, ricavando una entrata per l'Erario che certamente ridurrebbe il debito pubblico.

Se, però, questi beni, in un quadro generale di coordinamento e nel contesto di un indirizzo programmatico tendente allo sviluppo economico, venissero restaurati e portati ai loro antichi splendori, la spesa pubblica sostenuta potrebbe produrre, a medio termine, nuovo reddito tassabile reperito dalle nuove intraprese ed occupazione di forze di lavoro.

Allo stesso modo, anche la realizzazione di grandi opere si pensi, ad esempio, al ponte sullo stretto di Messina o ai treni ad alta velocità, alla riapertura delle centrali elettriche mediante uranio, allo sfruttamento delle immondizie mediante la produzione e vendita di non meno di dieci beni

commerciabili, ecc. attraverso investimenti pubblici e privati, a lungo termine, diventa spesa produttiva e fonti di occupazione di soggetti disoccupati, spesso pericolosi poiché, spinti dal bisogno, spostano masse politiche di gruppi di poteri contrapposti facendo cadere governanti con elevate capacità politiche<sup>10</sup>.

Il tutto attraverso una politica corretta che non spaventa le masse con rischi atomici inesistenti e con aria più pulita. E così aumento di occupazione con l'uso a fini sociali di somme consumate per l'acquisto di energia elettrica dalla Francia, Svizzera o Germania.

Se i beni mobili già arredi dei Ministeri che trovansi accantonati nei sottoscala dei Ministeri ed i vasi uguali rinvenuti nelle tombe ed ammucchiati nei sottoscala dei musei di Villa Giulia in Roma, Tarquinia, Cerveteri, Agrigento, etc..., venissero venduti agli amatori e musei di Paesi esteri, prima di farli deteriorare del tutto, potrebbe ridursi il debito pubblico dell'Erario.

In questa situazione di politica economica nel contesto della politica fiscale, diviene rilevante la funzione referente del Garante del contribuente che deve costituire l'organo di informazione idonea se fornito di mezzi per l'andamento del servizio, con proprie riflessioni di tecnica finanziaria, sia al Governo (che deve gestire la cosa pubblica secondo un proprio indirizzo), sia al Parlamento, che attraverso la legge esprime la più alta manifestazione della volontà dello Stato, ove maggioranza e minoranza si fondono esprimendo per sintesi la volontà popolare che si immedesima con quella dello Stato di diritto.

Infine, da non sottovalutare che il ricavato della vendita di vasi etruschi e romani uguali mal custoditi nei depositi dei musei di Cerveteri, Tarquinia, Roma, etc..., a musei esteri od appassionati, costituirebbe una entrata da riduzione del debito pubblico certa, perché a medio termine, a vista della luce, negli scavi delle tombe o siti archeologici, si deterioreranno perdendo ogni valore.

##### *5. La politica fiscale e la politica finanziaria come impulso allo sviluppo nelle intraprese*

Le ultime due leggi finanziarie 2004 e 2005, la legge 24 dicembre 2003, n. 350 e la legge 30 dicembre 2004, n. 311, devono ritenersi una serie di interventi normativi emanati nell'ultimo quadriennio, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di politica fiscale, tendenti sia al rispetto dei vincoli comunitari che a quello del rilancio dell'economia nazionale di tutti i settori produttivi (dall'agricoltura all'edilizia, alle esportazioni, al turismo, etc...).

Posto ciò, nuove misure normative, tese a valorizzare la totalità delle potenzialità latenti del nostro Paese, mediante interventi fiscali agevolativi che fanno leva su incentivi di altra natura, aventi per base la razionalizzazione della spesa pubblica, la valorizzazione e la cessione di beni

<sup>10</sup> Arena C., *Teoria generale della finanza pubblica*, ed. Jovine, Napoli 1945, pag. 152 e segg.; Graff I.de V., *Teoria dell'economia del benessere*, ed. Franco Angeli, Milano, 1966; *La probabile alternanza del dazio*, pag. 167 e segg.

pubblici non strategici (come la cartolarizzazione), sarebbero tutti utili alla riduzione del debito pubblico accumulato nel tempo<sup>11</sup>.

Invero, con le ultime quattro leggi finanziarie si sono tenuti presenti interventi per spesa pubblica produttiva, anche nel campo sociale, abbandonando la logica d'intervento sulle scelte di politica fiscale quale prelievo di risorse necessarie alla stabilità finanziaria complessiva; sulla base degli impegni comunitari assunti dal nostro Paese, infatti, anche le scelte di natura tributaria sono indirizzate a non incidere negativamente sulle potenzialità produttive.

L'obiettivo principale, quindi, è stato quello di evitare un ruolo dell'Autorità pubblica e di puntare invece a favore delle libere scelte di ogni singolo operatore economico - ovviamente sottoposto a controlli di natura fiscale-amministrativa e, più in generale, a monitoraggi contabili dei flussi di spesa correnti - individualizzando quanto più possibile gli interventi agevolativi fiscali connessi alle peculiari potenzialità di ciascuno all'interno dell'ordinamento tributario.

Così, a fianco di interventi concretamente innovativi - quali ad esempio l'introduzione del concordato triennale, anche se tale istituto risulta essere parzialmente inutilizzabile, il nuovo regime impositivo per gli organismi di investimento collettivo dei valori mobiliari (OICVM) e la nuova normativa tributaria della partecipazione a fondi immobiliari - la legge finanziaria del 2005 (legge n. 311/04) ha puntato a migliorare la funzionalità degli istituti giuridici già esistenti, a concretizzare maggiormente tutti i processi di armonizzazione comunitaria ed internazionale e, in particolare, a garantire maggiori spazi di autonomia a favore dell'attività produttiva soggetta a tassazione.

L'art. 4 della legge n. 350 del 2003, costituisce la rappresentazione normativa di questo scenario innovativo sugli incentivi per lo sviluppo economico, nel quale viene disciplinata una serie di finanziamenti a favore degli investimenti, in piena sintonia con la volontà politica di incentivare la produzione, il commercio e, più in generale, il mercato economico nazionale.

Infatti, quasi tutti i settori produttivi sono stati oggetto di interventi agevolativi di natura finanziaria, che vanno dal riconoscimento di contributi e la concessione di crediti d'imposta alla istituzione di fondi speciali e rifinanziamenti di fondi già istituiti con precedenti disposizioni di legge.

In particolare, è stata confermata la volontà di continuare ad agevolare le imprese (che, in sostanza, costituiscono il "motore" principale dell'economia di sviluppo del Paese) semplificando, tra l'altro, uno degli aiuti più rilevanti del sistema giuridico-tributario della nostra economia, previsto dall'art. 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, il quale consiste in una contribuzione statale, fruibile nella forma del credito d'imposta, a favore della generalità delle imprese che

<sup>11</sup> GIDEC., *Principi di economia politica*, con traduzione ed annotazioni in lingua italiana di Giorgio Mortara, ed. F. Vallardi, Milano 1907, pag. 118; Arena C., *op. cit.*, 1956; D'Albergo E., *Economia della finanza pubblica*, ed. Giuffrè, Milano 1971, Vol. I, pag. 397 e segg.; Leccisotti M., *Lezioni di Scienza delle finanze*, ed. Giappichelli, Torino 1984, pag. 521 e segg.; Bosi P., *Corso di Scienza delle finanze*, ed. Il Mulino, Bologna 2000, pag. 405 e segg.

effettuano investimenti in beni strumentali nuovi da destinare alle proprie strutture produttive localizzate nelle aree svantaggiate del mezzogiorno e in talune aree del centro nord individuate dalla Commissione europea come destinatarie degli aiuti a finalità regionale, di cui alle deroghe previste dall'art. 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del Trattato che istituisce la Comunità europea.

Queste forme di credito d'imposta erano poco conosciute soprattutto dai piccoli e medi imprenditori, per cui il Garante ha contribuito a far conoscere i positivi interventi del Governo.

Il periodo entro cui possono essere effettuati detti investimenti è abbastanza esteso, comprendendo le annualità dal 2000 al 2006; in questo periodo possono essere effettuati tutti gli investimenti di beni strumentali nuovi sia materiali che immateriali previsti dagli articoli 67 e 68 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Tuir).

Il requisito della novità ha la finalità principale di incentivare, nella sostanza, la produzione nazionale dei beni strumentali necessari alla generalità dei settori aziendali, con conseguenti ripercussioni positive sull'economia nazionale anche in termini di creazione di nuovi posti di lavoro, tendendo così al raggiungimento del massimo benessere collettivo

In sintonia con le scelte politiche dei governanti è stato disciplinato anche l'elemento quantitativo del costo-beneficio. Infatti, la determinazione dell'investimento agevolabile è data dal costo complessivo dei nuovi investimenti meno il costo non ammortizzato dei beni ceduti e di quelli dimessi, nonché degli stessi ammortamenti dedotti nel periodo d'imposta relativi ai beni strumentali della medesima specie di quelli agevolabili già posseduti dalla stessa struttura produttiva.

Invero, l'agevolazione fiscale è tanto più consistente per l'impresa quanto minori sono le cessioni, le dismissioni e gli ammortamenti di beni della stessa specie di quelli acquistati nuovi dalla medesima azienda. Pertanto, le imprese sono incentivate all'acquisto di beni strumentali nuovi e non anche di quelli usati e dimessi da altre aziende.

Al fine di snellire la operatività dell'aiuto è stato previsto che il contributo è fruibile soltanto in compensazione ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per cui è esclusa la possibilità di erogazioni in denaro (che presupporrebbero elaborate fasi di gestione amministrativa) nonché la possibilità di richiedere rimborsi di quote non ancora fruite in compensazione dalle aziende. Infatti con l'art. 1, comma 517 della legge n. 311/2004, il legislatore ha stabilito che per ottenere il rimborso di quanto spettante, anche mediante la compensazione, di cui all'art. 17 già citato, i destinatari del beneficio di cui ai commi 515 e 516 dell'articolo 1 della legge citata, devono presentare entro il 30 giugno 2005, apposita dichiarazione ai competenti uffici dell'Agenzia delle Dogane, secondo le modalità e con gli effetti previsti dal regolamento recante la disciplina dell'agevolazione fiscale a favore degli esercenti le attività di trasporto merci di cui al D.P.R. n. 277 del 9 giugno 2000. Tali effetti anche per le agevolazioni fiscali, rilevano altresì ai fini delle disposizioni di cui al titolo 1 del D.Lgs. n. 446 del 1997.

Infine, l'accordo fra l'ABI e la Confindustria per migliorare la competitività delle imprese italiane e nel contesto dell'U.E. con convenzioni di salvaguardia, non mancherà di produrre spunti di rilancio dell'esportazione del nostro Paese, a condizione che, però, non sia turbato da questioni sindacali egoistiche così darà ottimi risultati, dato che nel protocollo di intesa sono previsti maggiori investimenti per creare innovazioni tecnologiche con finanziamenti cospicui alle piccole e medie imprese.

Con questi accordi e la riattivazione di alcune centrali elettriche, che portano alla riduzione dei costi per consumo di energia, le imprese potranno spingersi all'esportazione delle nostre merci perché rese competitive con gli altri Stati ed aumentare l'occupazione.

#### *6. I presupposti giuridici tributari in materia di principi contabili internazionali*

Il D.Lgs. n. 38 del 28 febbraio 2005 detta principi di tutela del contribuente in materia di contabilità internazionale, per tutte le società quotate in borsa, le imprese di assicurazioni, le società aventi strumenti finanziari diffusi fra il pubblico (continentale e non), società finanziarie come le Capo Gruppo Bancarie, iscritte nell'albo delle società di intermediazione mobiliare, società di gestione del risparmio, società finanziarie iscritte nell'albo, istituti di moneta elettronica, imprese di assicurazioni, società incluse nel bilancio consolidato redatto dalla società retronominate, società che redigono il bilancio consolidato e società non definite diverse da quelle enucleate sono obbligate alla redazione del bilancio consolidato e di esercizio secondo gli IAS dal 2005 in poi, mentre sono escluse dall'applicazione dei principi contabili internazionali le Società che possono redigere il bilancio in forma abbreviata ai sensi dell'art. 2435 bis del codice civile.

Posto ciò, il D.Lgs. n. 38/2005 modifica il contenuto dell'art. 11, comma 1, lettere a) e d) nel contesto del contenuto degli artt. 83 e 109 del TUIR (DPR n. 917 del 1986), per cui:

“le due modifiche introdotte tengono conto del fatto che taluni fatti gestionali – per effetto dell'adozione dei principi contabili internazionali – non possono essere addebitati al conto economico, ma devono essere direttamente imputati a patrimonio”.

Da ciò discende che, la prima modifica stabilisce che la determinazione del reddito di impresa si effettua apportando le variazioni stabilite dalla norma fiscale all'utile o alla perdita risultante dal conto economico, “aumentato o diminuito dei componenti che per effetto dei principi contabili internazionali sono imputati direttamente a patrimonio”, mentre la seconda modifica integra la norma che subordina la deducibilità dei componenti negativi alla loro imputazione a conto economico (salva la deduzione extracontabile per alcune fattispecie), prevedendo che “... si considerano imputati a conto economico i componenti imputati direttamente a patrimonio per effetto dei principi contabili internazionali”.

Da tali modifiche normative, applicabili anche ai componenti imputati a patrimonio nel primo esercizio di applicazione dei principi internazionali, tuttavia, non discende automaticamente né la tassabilità dei componenti positivi né la deducibilità dei componenti negativi imputati direttamente a patrimonio.

In questi contesti si determina il rimedio alla congiuntura internazionale a tutela del contribuente consociato.

A tal proposito si riscontra che le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 38/2005 all'art. 11, commi 1, 2 e 3, del TUIR sulle spese relative a studi, ricerche, spese di produttività e propaganda lascia invariato il trattamento fiscale delle spese relative a studi e ricerche e quelle di pubblicità e propaganda; analogamente al passato, pertanto, le stesse saranno deducibili nell'esercizio in cui sono state sostenute, ovvero in quote costanti nell'esercizio stesso e nei successivi ma non oltre il quarto.

Nella generalità dei casi, le suddette spese, sostenute da soggetti che applicano i principi contabili internazionali, saranno da questi interamente imputate al conto economico dell'esercizio di sostenimento. In tale ipotesi dovrebbe essere comunque possibile, tramite apposite variazioni in sede di dichiarazione dei redditi, dedurre la spesa nell'arco di più esercizi.

Secondo l'Agenzia delle Entrate, i soggetti (non IAS) che capitalizzano in bilancio le suddette spese per ammortizzarle in più esercizi non potranno, al contrario, usufruire della facoltà di dedurle integralmente nell'esercizio di sostenimento attraverso le deduzioni extracontabili di cui all'art. 109, comma 4, del TUIR<sup>12</sup>.

A) Da tutto ciò proviene che, nello stesso periodo di esercizio reddituale non modificano le medesime spese e non capitalizzano per effetto dei principi contabili internazionali, sono deducibili in quote costanti nell'esercizio in cui sono state sostenute e nei quattro successivi, come il Garante ha potuto riscontrare presso le grandi imprese societarie nella raccolta di dati e notizie di politica fiscale da fornire al Governo e Parlamento con visione positiva di insieme.

La modifica apportata ha l'evidente scopo di contrastare la potenziale riduzione di gettito correlata al fatto che, nella generalità dei casi, i soggetti che adottano gli IAS/IFRS avrebbero imputato integralmente a conto economico – e quindi, dedotto immediatamente – le spese cosiddette pluriennali.

In seguito alla modifica normativa, pertanto, le spese pluriennali non capitalizzabili secondo i principi contabili internazionali – diverse da quelle per studi e ricerche, nonché di pubblicità e propaganda – dovranno essere fiscalmente dedotte in cinque esercizi.

<sup>12</sup> Circolari 27 maggio 1994, n. 73 E/430; 3 maggio 1996, n. 108/E III – 6 – 328; Risoluzione Agenzia delle Entrate del 19 luglio 2002, n. 240/E; Circolare omonima, n. 48 del 1° dicembre 2004.

Per alcuni studiosi la norma non si presenta di facile ed univoca applicazione, mancando una definizione ai fini fiscali di spesa pluriennale, anche se vi è chiarezza direzionale, per chi scrive, quando non si ricorre a dei sotterfugi per evasione fiscale. Difatti, al n. 24 dei principi di contabilità nazionale, tuttavia si riscontra sulle immobilizzazioni materiali anche gli oneri pluriennali, ossia quei costi che non esauriscono la loro utilità in un esercizio, pur non essendo collegati all'acquisizione di un bene o un servizio.

In particolare tra i costi di impianto e ampliamento sono ricompresi:

- a) costi di start-up;
- b) costi di addestramento e qualificazione del personale;
- c) costi straordinari di riduzione del personale;
- d) costi di avviamento di impianti di produzione.

Nell'ambito delle Altre immobilizzazione immateriali il citato principio include:

- a) costi per l'acquisizione di commesse;
- b) costi per migliorie e spese incrementative su beni di terzi;
- c) oneri accessori su finanziamenti;
- d) costi per il trasferimento ed il riposizionamento di cespiti.

Posto ciò, lo IAS n. 38 del D.Lgs del 2005, invece, subordina l'iscrizione all'attivo di bilancio di un'attività (non monetaria) priva di sostanza fisica alla coesistenza di condizioni necessarie:

- I) identificabilità, intesa come separabilità al fine della vendita, locazione eccetera;
- II) producibilità di benefici economici futuri;
- III) controllabilità, intesa come potere di usufruire dei benefici e limitarne la fruizione a terzi.

Questa ristrutturazione prevista dalla legge agevola l'attività societaria e riduce i costi dell'organizzazione aumentando la funzione di redditi di impresa equilibrato alla tassabilità.

B) I Principi contabili internazionali (IAS n. 38, paragrafo 69) perciò, prevedono espressamente la non capitalizzabilità delle seguenti spese, da rilevare interamente a conto economico nell'esercizio di sostenimento, quali sono:

- a) le spese di avvio di una attività;
- b) le spese di formazione del personale;
- c) le spese pubblicitarie e attività promozionali;
- d) le spese di ricollocazione o riorganizzazione dell'attività.

Per definire una situazione contabile valida in sede di tutela fiscale e del contribuente, questa norma del D.Lgs. n. 38/2005, ha dettato direttive di trasformazioni contabili che non turbano il contribuente e tutelano anche il Fisco.

C) Ma il legislatore del D.Lgs. n. 38/2005, onde meglio identificare gli effetti giuridici nel campo fiscale internazionale, enuclea e riconosce altre forme di costi quali:

- a) i costi per operazioni sul capitale devono essere contabilizzati a riduzione del patrimonio netto (IAS n. 32, paragrafo 35), solitamente capitalizzati in base ai principi contabili nazionali ed ammortizzati;
- b) i costi per l'acquisizione di commesse devono essere inclusi, nella generalità dei casi, nei costi attribuibili alla commessa (IAS n. 11, paragrafo 21);
- c) i costi per trasferimento e riposizionamento di cespiti non sono capitalizzabili (IAS n. 16, paragrafo 19 c);
- d) gli oneri accessori su finanziamenti rappresentano una componente da considerare ai fini della valutazione secondo il costo ammortizzato del finanziamento ricevuto, gli stessi perciò, dovranno essere inizialmente imputati a riduzione del rispettivo debito finanziario e poi progressivamente addebitati a conto economico (con contropartita il debito medesimo) secondo il principio di competenza (IAS n. 39).

A tale proposito nel tentativo di comprendere meglio il campo di applicazione della nuova norma fiscale, è stato predisposto che le spese pluriennali non capitalizzabili in base ai principi contabili internazionali possono essere suddivisi in due categorie:

- a) spese pluriennali, letteralmente non capitalizzabili, dato che sono da imputare interamente a conto economico (spese di avvio di un'attività, di formazione del personale, pubblicitarie e promozionali, di ricollocamento o riorganizzazione, di trasferimento di cespiti, di locazione di siti Internet), o da iscrivere a riduzione del patrimonio netto (spese per operazioni sul capitale sociale);
- b) spese pluriennali che, pur non essendo a stretto rigore capitalizzabili e conseguentemente, ammortizzabili in più esercizi, concorrono alla formazione del reddito sulla base di criteri ispirati alla competenza economica (costi per acquisizione di commesse, oneri relativi a finanziamenti). Questa ricomposizione delle spese in sede di conti in generale oppure solo in sede di costi tecnici conducono ad un reddito di impresa del tutto epurato dai costi riducendo così la pressione tributaria per validità legislativa.

Da tutto quanto si è venuto analizzando da parte delle imprese in sede operativa, la regola della deducibilità in cinque esercizi deve applicarsi esclusivamente alle spese pluriennali (diverse da quelle per studi e ricerche, nonché di pubblicità e propaganda) che, sulla base dei principi contabili internazionali, dovranno essere imputate interamente al conto economico o al patrimonio netto della società.

In questa situazione tutte le imprese trovano nella legge la sostituzione dello Stato anche in sede internazionale.

Per ultimo vi è il concetto dei costi per migliorie e spese incrementative sui beni di terzi nel contesto della tutela fiscale e del contribuente.

Questi costi e spese dovrebbero rientrare nell'ambito dello IAS n. 16 (Immobili, impianti e macchinari) sia che abbiano autonoma funzionalità ed utilizzabilità (perché sono separabili dai beni cui si riferiscono) sia nel caso opposto. Deve trattarsi perciò in ogni caso, di spese dalle quali si attendono benefici futuri.

Se tali spese sono separabili dai beni stessi vanno iscritte fra le immobilizzazioni materiali nella specifica categoria di appartenenza.

In quest'ultima ipotesi non dovrebbero presentarsi particolari problematiche di natura fiscale, dato che la procedura di ammortamento sarà disciplinata quale ammortamento dei beni materiali.

Nel caso opposto, ossia di spese non dotate di autonoma funzionalità e non separabili dai beni ai quali si riferiscono, vanno ammortizzate nel più breve periodo tra quello in cui le migliorie possono essere utilizzate e quello di durata residua della locazione. Per alcuni studiosi ci sarebbe comprensione del rinnovo se questo dipende dal conduttore. Anche in tale ipotesi non dovrebbero presentarsi particolari problematiche.

Posto ciò, pur essendo fiscalmente riconducibili alle spese relative a più esercizi di cui al comma 3 dell'art. 108 del TUIR, non pare applicabile la nuova disciplina consistente la deducibilità in cinque quote costanti introdotta per le sole spese pluriennali non capitalizzabili per effetto dei principi contabili internazionali. Per tali motivi la procedura di ammortamento adottata in bilancio dovrebbe assumere pieno riconoscimento anche in ambito fiscale.

Tuttavia, l'eliminazione dell'attivo patrimoniale di costi iscritto nei precedenti esercizi e non più contabilizzati non rileva ai fini della determinazione del reddito, restando ferma la indeducibilità sulla base dei criteri applicativi dell'esercizio dell'attività.

Da tutto ciò discende che il D.Lgs. n. 38/2005 ha per fine quello di evitare impatto negativo sul gettito fiscale nell'ambito della prima applicazione dei principi IAS, collegati all'eliminazione dell'attività patrimoniale delle spese di capitalizzazione in esercizi pregressi, e ciò è stato accolto favorevolmente dalle società come si è potuto constatare in sede di incontri, di raccolta di dati e notizie previsti dall'art. 94, comma 8, della legge n. 289/2002.

*7. Il problema delle rivalutazioni o svalutazioni delle plusvalenze o minusvalenze fiscali irrilevanti o rilevanti fiscalmente*

Assodato che sia il metodo LIFO che FIFO hanno in sempre sempre le variabili a scatti in sede contabile, la rivalutazione monetaria dei beni d'impresa può sempre suddividersi in tre periodi:

- 1) il primo periodo (30 – 40 anni) è caratterizzato da un indirizzo politico legislativo fiscale all'aggiornamento periodico della rivalutazione;
- 2) il secondo periodo (circa 50 anni) è caratterizzato da un indirizzo reale per mancanza di leggi speciali alla rivalutazione sistemistica;
- 3) il terzo periodo, attuale, è contraddistinto da una ripresa di rivalutazione dei beni d'impresa voluta con leggi di impulso dei governanti, mediante anche un sistema tributario nazionale.

Per l'art. 110 del TUIR le plusvalenze e le minusvalenze provenienti da azioni, quote di azioni, strumenti finanziari simili alle azioni, obbligazioni e titoli simili immobilizzati ed obbligazioni e titoli simili non immobilizzati, sono irrilevanti ai fini fiscali, mentre sono rilevanti sia le plusvalenze previste dalla lett. e) del TUIR che le minusvalenze previste dall'art. 110, comma 2, del TUIR nel contesto dell'art. 94, comma 4, sempre del TUIR<sup>13</sup>.

Così, se i proventi dei titoli sono costituiti titoli mentre dalle partecipazioni ai risultati economici della società emittente di società dello stesso gruppo di un affare, essi si considerano fiscalmente simili alle azioni indipendenti dalla denominazione formale di titoli di azioni.

Assodato che le immobilizzazioni finanziarie non immobilizzate partecipano quali strumenti finanziari disponibili per la vendita, quali strumenti finanziari rilevanti sino alla scadenza sono soggetti al controllo fiscale, essi sono sempre strumenti fiscali rilevabili anche da parte dei contribuenti onesti per affidi fiscali e per tutela di redditi che i governanti non devono tenere presente in sede di legge finanziaria nella certezza del prelievo sopportabile.

L'art. 110, comma 1, del TUIR, come modificato dal D.Lgs. n. 38/2005, stabilisce che la valutazione dei crediti e debiti in valuta (anche sotto forma di obbligazioni e titoli equiparati) operata secondo il cambio di fine esercizio non assume, in linea generale, rilevanza fiscale.

A tale proposito, i plusvalori e i minusvalori derivanti dall'oscillazione dei cambi sono resi, rispettivamente, non tassabili e non deducibili a prescindere dalla durata di scadenza di debiti e crediti.

Posto ciò, il comma 2, della art. 13 del D.Lgs. n. 38/2005 (norme transitorie), prevede che "Le società che, nell'esercizio di prima applicazione dei principi contabili internazionali, anche per opzione, cambiano la valutazione dei beni fungibili passando dai criteri indicati nell'articolo 92,

<sup>13</sup> CIAVARELLA D., *La finanza dinamica*, ed. U.R.T. Roma 1978, pag. 558 e segg.

commi 2 e 3... a quelli previsti dai citati principi contabili, possono continuare ad adottare ai fini fiscali i precedenti criteri di valutazione, anche per tutelare la funzione di reddito chiaramente tassabile come quota di partecipazione fiscale al reddito di impresa.

Il legislatore fiscale si è preoccupato del fatto che, per effetto dell'adozione dei principi contabili internazionali, le imprese non potranno più utilizzare il metodo Lifo di cui all'art. 92, commi 2 e 3 del TUIR.

Comunque, la scelta adottata dal D.Lgs. n. 38/2005 è stata quella di consentire alle imprese che adottano gli IAS di continuare ad adottare il criterio Lifo ai fini fiscali<sup>14</sup>, gestendo un doppio binario del magazzino, subordinatamente alla condizione che tale ultimo criterio sia stato utilizzato nei tre periodi precedenti a quello di prima applicazione dei principi contabili internazionali.

In base alla disposizione, le opere, forniture e servizi di durata ultrannuale non potranno più essere valutate al costo ma esclusivamente in base ai corrispettivi pattuiti.

A tale proposito, il provvedimento in discussione (art. 13, comma 3) stabilisce che per tali commesse è possibile continuare ad adottare ai fini fiscali i precedenti criteri di valutazione, e ciò è stato fatto dal Governo per incoraggiare le società ad operare a fini produttivi.

Posto ciò, ai sensi dall'art. 1, comma 469, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006) "La rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni, di cui alla sezione II del capo I della legge 21 novembre 2000, n. 342, e successive modificazioni, ad esclusione delle aree fabbricabili di cui al comma 473, può essere eseguita con riferimento a beni risultanti dal bilancio relativo all'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2004, nel bilancio o rendiconto dell'esercizio successivo per il quale il termine di approvazione scade successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge".

Da ciò discende che, per il comma 470, della norma citata: "il maggiore valore attribuito in sede di rivalutazione si considera fiscalmente riconosciuto ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP a decorrere dal terzo esercizio successivo a quello con riferimento al quale è stata eseguita".

Il problema giuridico di base dell'imposta sostitutiva come impulso coordinato ai sensi del comma 471, dell'art. 1 citato, sancisce che: "l'imposta sostitutiva dovuta, nella misura del 12 per cento per i beni ammortizzabili e del 6 per cento per i beni non ammortizzabili, è versata entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi relative al periodo d'imposta con riferimento al quale la rivalutazione è eseguita".

A tale proposito il saldo della rivalutazione di cui all'art. 1, comma 472 della legge n. 266/05 sancisce che: "il saldo di rivalutazione derivante dall'applicazione della disposizione di cui al comma 469 può essere assoggettato, in tutto o in parte, ad imposta sostitutiva delle imposte sui

<sup>14</sup> Ciavarella D., *La finanza dinamica*, ed. U.R.T. Roma 1978, pag. 559 e segg.

redditi e dell'IRAP, nella misura del 7 per cento. L'imposta sostitutiva deve essere obbligatoriamente versata in tre rate annuali, senza pagamento di interessi, entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi, rispettivamente secondo i seguenti importi: 10 per cento nel 2006; 45 per cento nel 2007; 45 per cento nel 2008. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 475, 477 e 478, della legge 30 dicembre 2004, n. 311".

Inoltre l'art. 1, comma 475 della legge n. 266/05 stabilisce che: "l'imposta sostitutiva dovuta, nella misura del 19 per cento, deve essere obbligatoriamente versata in tre rate annuali, senza pagamento di interessi, entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi, rispettivamente secondo i seguenti importi:

- a) 40 per cento nel 2006;
- b) 35 per cento nel 2007;
- c) 25 per cento nel 2008.

Entrambe le opzioni devono essere esercitate nella dichiarazione dei redditi.

I presupposti contabili internazionali perciò consentono, alternativamente, di escludere del tutto gli oneri finanziari dal concorso alla formazione del costo delle immobilizzazioni o di farvi concorrere tutti gli oneri finanziari sostenuti e non solo quelli relativi – in sostanza – a mutui di fini da raggiungere certamente anche se nel tempo.

La norma fiscale precedente prevedeva la capitalizzazione – fino al momento di entrata in funzione dei beni e per la quota ad essi ragionevolmente imputabile – degli interessi passivi relativi alla loro fabbricazione, nonché di quelli su prestiti contratti per la loro acquisizione, a condizione che fossero imputati anche in bilancio ad incremento del costo. In linea di massima, cioè prevedeva la capitalizzazione dei soli mutui di fini (veggasi art. 11, comma 1, lett. c), nn. 2) e 3) modificati dall'art. 110 del TUIR).

Tuttavia, l'intervento effettuato con il D.Lgs. n. 38/2005 "rende più aderente la disposizione del TUIR alle modifiche intervenute in materia a seguito delle direttive contabili internazionali".

Indipendentemente perciò, dai criteri di contabilizzazione adottati dall'impresa utilizzatrice, ai fini fiscali sono deducibili i canoni di locazione finanziaria.

Il Garante del contribuente nella ricerca di dati e notizie nell'analisi delle imprese societarie ha riscontrato la validità e la forza della norma del D.Lgs. n. 38/2005 che si sostanzia nella differenza tra i canoni di locazione finanziaria e la somma degli ammortamenti e degli interessi passivi imputati a conto economico e la sua deducibilità previa imputazione all'apposito prospetto della dichiarazione dei redditi.

In tal modo il Garante ha potuto appurare come lo strumento di politica fiscale incoraggia l'imprenditore e favorisce e tutela il Fisco nella raccolta delle entrate fiscali secondo capacità contributiva.

### 8. Le agevolazioni fiscali nelle scelte politiche dei governanti

Una ulteriore ed opportuna integrazione e semplificazione è stata disposta nella legge finanziaria per l'anno 2005 con il comma 132 in cui è stata contemplata un'estensione oggettiva dell'agevolazione e con il comma 133 per il quale vi è un'estensione soggettiva.

In particolare, con il rifinanziamento dell'aiuto in argomento ad opera della deliberazione del CIPE n. 23/03 del 25 luglio 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 185 dell' 11 agosto 2003, in primo luogo, è stato reso possibile l'avvio dell'investimento in un periodo di tempo maggiore (entro il 31 marzo dell'anno 2004) rispetto a quello di sei mesi decorrenti dalla data di presentazione dell'istanza di richiesta di concessione del contributo previsto dal comma 1-bis, dello stesso articolo 8 della legge n. 388 del 2000.

Inoltre, è stata riconosciuta la possibilità di fruire del contributo entro il terzo anno successivo a quello di presentazione dell'istanza di richiesta di concessione dell'aiuto (in luogo dei due anni previsti dall'art. 62, comma 1, lettera f), legge 27 dicembre 2002, n. 289 – legge finanziaria 2003) e conseguenzialmente sono stati differiti di un anno i limiti, minimi e massimi, di effettiva fruizione dei contributi maturati.

L'estensione soggettiva, invece, riguarda le imprese ubicate nelle aree del centro nord ammissibili alle deroghe previste dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c), del Trattato che istituisce la Comunità europea. In mancanza della previsione disposta dal comma 133 della legge finanziaria per l'anno 2004 in commento, dette imprese non avrebbero potuto fruire dell'estensione oggettiva prevista dal precedente comma 132.

Ma, la volontà di confermare, corroborare e migliorare la funzionalità di questa agevolazione, non può prescindere dalla necessità di rifinanziare ulteriormente i fondi ad essa assegnati.

Sulla base di quanto previsto dagli artt. 60 e 61 legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per l'anno 2003), concernenti la possibilità di riallocazione delle risorse inutilizzate a favore di interventi maggiormente applicati e quindi "riusciti" a livello economico, è opportuno procedere al rifinanziamento dell'aiuto previsto dall'articolo 8 della legge n. 388 del 2000, al pari di quanto fatto nello scorso anno 2003 con la deliberazione del CIPE n. 23/03.

Infatti, è da considerare, innanzi tutto, che questo aiuto ha ricevuto tutte le prescritte autorizzazioni dalla Commissione europea<sup>15</sup>, per cui è in perfetta sintonia con la normativa

---

<sup>15</sup> La Commissione europea ha approvato con un regolamento l'adozione dello IAS 39 per la rilevazione e valutazione degli strumenti finanziari, a eccezione dei paragrafi riguardanti l'uso dell'opzione "fair value" nonché la contabilizzazione delle operazioni di copertura. L'approvazione dei suddetti paragrafi è rimasta in sospeso in considerazione delle preoccupazioni espresse dalla Banca centrale Europea e dalle Autorità di vigilanza e regolamentazione dei mercati mobiliari, che temono un uso inappropriato dell'opzione di contabilizzazione al "fair value", in particolare in caso di passività propria di una società.

comunitaria. Eventuali altri tipi e forme di aiuto dovrebbero, in ogni caso, essere sottoposti al vaglio comunitario, che abbisogna di tempi spesso notevoli per accertare la compatibilità con la normativa dell'Unione europea non conciliabile con le evolutive esigenze economiche del nostro Paese.

Un'ulteriore considerazione va fatta circa gli stanziamenti assegnati in bilancio con l'art. 62, comma 3, della legge n. 289 del 2002, che si sono dimostrati insufficienti durante lo scorso anno 2003 e, molto probabilmente, lo saranno anche per il corrente 2004 e le successive annualità interessate, rispetto alle esigenze concrete della nostra imprenditoria fra le più operative e qualificate a livello mondiale, per cui saranno necessari altri interventi se si vuole operare per l'inserimento delle nostre imprese nell'economia globale.

In concreto, il connubio dell'agevolazione in esame con quella a favore delle assunzioni di nuovo personale dipendente, di cui all'art. 7 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha incentivato negli ultimi anni le aziende ad incrementare gli investimenti in beni strumentali nuovi anche finalizzati all'incremento occupazionale, a tal punto da impiegare tutte le risorse stanziate in bilancio soltanto nei primi mesi dell'anno 2003. Ma questi nuovi e più raffinati *input* agevolativi del Governo non hanno avuto la conoscenza necessaria da parte del contribuente-operatore economico.

Si ricorda che antecedentemente agli interventi legislativi tesi a controllare e monitorare il flusso di spesa di tutte le agevolazioni di natura fiscale - facenti capo all'art. 5 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178 - l'agevolazione fiscale di cui all'art. 8 della legge n. 388 del 2000 era stata disciplinata senza alcun limite di spesa. Questo atteggiamento aveva determinato non poche problematiche a livello di copertura finanziaria, ma garantiva una costante continuità produttiva e commerciale dell'economia produttiva del Paese.

Certamente, i sopra menzionati interventi di controllo e di monitoraggio hanno costituito atti dovuti, tanto è vero che grazie ad essi è stato possibile nell'ultimo triennio evitare notevoli disavanzi di bilancio difficilmente giustificabili sotto il profilo politico.

Posto quanto è stato detto sulla movimentazione della politica fiscale in sede di intervento

---

Il regolamento, entrato in vigore il 29 dicembre 2004, si applica a partire dal 1° gennaio 2005 a tutti i tipi di strumenti finanziari, fatta eccezione per :

- a) Le partecipazioni in società controllate e collegate, che sono contabilizzate in base allo IAS 27 (Bilancio consolidato e separato) e allo IAS 28 (Partecipazioni in società collegate);
- b) I diritti e le obbligazioni relativi ad operazioni di leasing, a cui si applica lo IAS 17 (Leasing);
- c) I diritti e le obbligazioni dei datori di lavoro contenuti nei piani relativi ai benefici per i dipendenti, a cui si applica lo IAS 19 (benefici per i dipendenti);
- d) I diritti e gli impegni derivanti da contratti assicurativi (salvo che essi comportino in via principale il trasferimento di rischi finanziari);
- e) Gli strumenti finanziari che soddisfino la definizione di strumento rappresentativo di capitale contenuta nello IAS 32 (incluse le opzioni e warrants).

Tutto ciò è stato analizzato nel Regolamento 19 novembre 2004, n. 2086/2004, G.U.U.E. 9 dicembre 2004, n. 363/L1, al fine di determinare un'armonia di valori in sede operativa. Da ciò nasce anche la necessità della riduzione del costo di conto corrente alle imprese ed alle famiglie oltre al costo dei servizi per spingere la clientela all'operatività del servizio nell'impresa.

operativo le imprese di trasporto con sede legale e stabilimento operativo nelle isole possono beneficiare di una riduzione compensata dei pedaggi autostradali, oltre a un rimborso parziale dei costi marittimi (ex art. 1, comma 235, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004).

Posto ciò, viene rinnovata la destinazione del Fondo di cui all'art. 27, comma 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289, a coprire le spese relative al progetto "PC ai giovani", finalizzato a incentivare l'acquisizione e l'utilizzo di strumenti informatici e digitali tra i giovani che compiono 16 anni nel 2005, nonché la loro formazione.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono acquistare un personal computer usufruendo di una riduzione di costo ottenuta in esito a un'apposita selezione di produttori o distributori operanti nel settore informatico, esperita, previa indagine di mercato, dalla **Concessionaria Servizi Informatici Pubblici - CONSIP S.p.A.** (ex art. 1, commi 205 e 206 norma citata), ma il legislatore della legge finanziaria del 2005 va oltre alle agevolazioni fiscali sul pedaggio e sul progetto strategico nel settore informatico, affermando che viene rinnovato anche per l'anno 2005 il contributo di 70,00 euro riconosciuto a ciascun utente del servizio radiodiffusione, in regola per l'anno in corso con il pagamento del relativo canone di abbonamento, che acquisti o noleggi un apparecchio idoneo a consentire la ricezione, in chiaro e senza alcun costo per l'utente e per il fornitore di contenuti, dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre (T-DVB/C-DVB) e la conseguente interattività. Da ciò discende che il Governo ha tenuto presente che se il contributo viene riconosciuto per i contratti stipulati a decorrere dal 1° dicembre 2004 e la concessione del contributo è disposta entro il limite di spesa di 110 milioni di euro, il tutto risulta definito.

Un contributo statale pari a 50,00 euro e nel limite di spesa di 30 milioni di euro, è altresì stato riconosciuto alle persone fisiche o giuridiche che acquistano, noleggiano o detengono in comodato un apparecchio di utente per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via Internet.

Il contributo è corrisposto mediante uno sconto di ammontare corrispondente, praticato sull'importo previsto nei contratti di abbonamento al servizio di accesso a larga banda a Internet, purché stipulata a decorrere dal 1° dicembre 2004. La misura del contributo è elevata a 75,00 euro se l'accesso alla rete fissa o alla rete mobile UMTS da parte dell'utente ricade nei comuni il cui territorio sia ricompreso nelle aree o zone svantaggiate o con popolazione inferiore a diecimila abitanti (ex art. 1, commi 211 e 212)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> L'art.1, comma 211, della legge n. 311/04, sancisce: "L'intervento di cui al comma 1 dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, è rifinanziato, per l'anno 2005, per l'importo di 110 milioni di euro. Il contributo ivi previsto, la cui misura è fissata in euro 70, si applica ai contratti stipulati a decorrere dal 1° dicembre 2004. Le procedure per l'assegnazione dei contributi stabilite, relativamente all'anno 2004, dagli articoli 1, 2, 3 e 7 del decreto del Ministro delle comunicazioni 30 dicembre 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2004, sono estese, in quanto compatibili, ai contributi di cui al presente comma", il comma 212 stabilisce che: "L'intervento di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, è rifinanziato, per l'anno 2005, per l'importo di 30 milioni di euro. Il contributo si applica ai contratti stipulati a decorrere dal 1° dicembre 2004 nella misura di euro 50,

Da ciò previene che il Governo proponente non intende agevolare gli investimenti in genere ma quelli sulle aree sottoutilizzate del Paese in modo di promuovere occupazione e sviluppo economico. Difatti “allo scopo di rafforzare l’attrazione di nuovi investimenti nelle aree sottoutilizzate, Sviluppo Italia S.p.A. è autorizzata a concedere agevolazioni alle imprese capaci di produrre effetti economici addizionali e le agevolazioni fiscali consistono in:

- a) un contributo in conto interessi a valere sui mutui di durata non inferiore a cinque anni e non superiore a dieci, concessi da istituti autorizzati all’esercizio dell’attività bancaria. Il mutuo agevolato può coprire fino al 50% degli investimenti ammissibili;
- b) un contributo in conto capitale fino al limite massimo del 20% (elevabile al 35% nel caso di piccole e medie imprese) degli investimenti ammissibili;
- c) partecipazioni temporanee al capitale sociale, in misura non superiore al 15% (elevabile al 20% nel caso di piccole e medie imprese) del capitale sociale delle imprese beneficiarie.

Così, la prospettazione politico finanziaria fiscale si avvale dei dati del Consiglio Nazionale delle Ricerche, al fine di incentivare lo sviluppo economico nelle aree sottoutilizzate del Paese, con particolare riferimento a quelle meridionali, costituisce un Osservatorio sul mercato creditizio regionale procedendo all’elaborazione di studi di fattibilità per favorire la creazione di banche a carattere regionale”(ex art. 1 commi 215, 216 e 237).

Infine, viene reintrodotta la sanzione penale, e in particolare la reclusione da sei mesi a due anni, a carico di chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale del sostituto d’imposta, ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti, per un ammontare complessivo superiore a 50.000 euro per ciascun periodo d’imposta (ex art. 1, comma 414)<sup>17</sup>.

Ciò non toglie però che il legislatore ha stabilito che gli interessi sulle somme che i soci, persone fisiche, versano alle società cooperative e loro consorzi alle condizioni previste dall’art. 13, D.P.R. 601/1973, sono deducibili solo per l’ammontare calcolato con riferimento alla misura minima degli interessi spettanti ai detentori dei buoni postali fruttiferi, aumentata dello 0,90% (ex art. 1, comma 465).

Tuttavia, le riserve e i fondi in sospensione d’imposta, anche se imputati al capitale sociale o al fondo di dotazione, esistenti nel bilancio o nel rendiconto dell’esercizio in corso alla data del 31

---

*elevata ad euro 75 qualora l’accesso alla rete fissa o alla rete mobile UMTS da parte dell’utente ricada nei comuni il cui territorio sia ricompreso nelle aree di cui all’obiettivo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, e comunque in quelli con popolazione inferiore a diecimila abitanti.*

<sup>17</sup> L’art.1, comma 414, della legge n. 311/04, sancisce: “Al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, dopo l’articolo 10 è inserito il seguente:

*art. 10 – bis. – (Omesso versamento di ritenute certificate). – 1.E’ punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo di imposta.*

dicembre 2004, possono essere assoggettati, anche parzialmente, a imposta sostitutiva dell'Irpef (Ire), dell'Ires e dell'Irap.

L'imposta sostitutiva è indeducibile e può essere imputata, in tutto o in parte, alle riserve iscritte in bilancio o nel rendiconto. Se essa viene imputata al capitale sociale o fondo di dotazione, la corrispondente riduzione è operata, anche in deroga all'art. 2365 c.c., con le modalità di cui all'art. 2445, comma 2 c.c. (ex art. 1, commi 473 e 475).

Infine, viene fissato in 3.615,20 euro il limite di non concorrenza alla formazione del reddito di lavoro dipendente, relativamente ai contributi di assistenza sanitaria di cui all'art. 51, comma 2 lettera a) del Tuir (ex art. 1, comma 505).

Ovviamente con l'art. 1, comma 529 della legge n. 311/04, il legislatore sancisce che a decorrere dal 1° gennaio 2005 le sanzioni amministrative pecuniarie saranno arrotondate all'unità di euro, per eccesso se la cifra decimale è pari o superiore a 50 centesimi di euro, ovvero per difetto se è inferiore a tale limite.

Con tutte queste agevolazioni fiscali in sede di politica finanziaria fiscale il legislatore ha inteso incentivare le imprese nell'individuazione soggettiva correlata ai fini di incrementare il reddito di impresa tassabile e per nuove intraprese.

*9. Le risorse finanziarie come mezzo necessario alle crisi di congiuntura e come impulso agli investimenti.*

Posto ciò ai sensi dell'art. 1, comma 412, della legge n. 266/05, al fine di rendere più efficiente l'utilizzo degli strumenti di incentivazione per gli investimenti e le assunzioni, alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 62, dopo il comma 1 e' inserito il seguente:

"1-bis. Le risorse derivanti da rinunce o da revoche di contributi di cui al comma 1, lettera c), sono utilizzate dall'Agenzia delle entrate per accogliere le richieste di ammissione all'agevolazione, secondo l'ordine cronologico di presentazione, non accolte per insufficienza di disponibilità";

b) all'articolo 63, comma 3, dopo il primo periodo, sono inseriti i seguenti:

"Ove il datore di lavoro presenti l'istanza di accesso alle agevolazioni prima di aver disposto le relative assunzioni, le stesse sono effettuate entro trenta giorni dalla comunicazione dell'accoglimento dell'istanza da parte dell'Agenzia delle entrate. In tal caso l'istanza e' completata, a pena di decadenza, con la comunicazione dell'identificativo del lavoratore, entro i successivi trenta giorni".

Da questi interventi ne proviene che i governanti con l'art. 1, comma 415 della legge n. 266/05 hanno stabilito che: " al fine di promuovere l'attuazione di investimenti e la gestione unitaria del servizio idrico integrato sul complesso del territorio di ciascun ambito territoriale ottimale nelle

aree programmazione economica (CIPE), in sede di riparto della dotazione aggiuntiva del fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, accantona un'apposita riserva premiale, pari a 300 milioni di euro, da riconoscere per spese in conto capitale, proporzionalmente alla popolazione, ai comuni e alle province che, consorziati o associati per la gestione degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, risultino avere affidato e reso operativo il servizio idrico integrato a un soggetto gestore individuato in conformita' alle disposizioni dell'articolo 113 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni".<sup>18</sup>

Così, la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attivita' connesse ai sensi dell'articolo 2135, terzo comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario.

In quest'ambito di investimenti e di sviluppo, con l'art. 1, comma 431, della legge finanziaria 2006 citata, il legislatore ha stabilito che per assicurare la prosecuzione delle attivita' di rilevante valore sociale e culturale in atto, a valere sulle risorse del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, e' concesso un contributo di 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2006 in favore della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia".

In questo contesto, la proposta governativa così come approvata dal Parlamento con l'art. 1, comma 434, ha affermato che "al fine di consentire nei siti di bonifica di interesse nazionale la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, caratterizzazione, bonifica e ripristino ambientale delle aree inquinate per le quali sono in atto procedure fallimentari, sono sottoscritti accordi di programma tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, la regione, le province, i comuni interessati con i quali sono individuati la destinazione d'uso delle suddette aree, anche in variante allo strumento urbanistico, gli interventi da effettuare, il progetto di valorizzazione dell'area da bonificare, incluso il piano di sviluppo e di riconversione delle aree, e il piano economico e finanziario degli interventi, nonché le risorse finanziarie necessarie per ogni area, gli impegni di ciascun soggetto sottoscrittore e le modalita' per individuare il soggetto incaricato di sviluppare l'iniziativa".

<sup>18</sup> L'art.1, comma 422, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005, stabilisce che: L'importo previsto dall'articolo 21, comma 6-ter, del testo unico di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, come modificato dal comma 520 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, non utilizzato nell'anno 2005 e' destinato per l'anno 2006 nella misura massima di 10 milioni di euro per l'aumento fino a 20.000 tonnellate del contingente di cui al comma 421, da utilizzare con le modalita' previste dal decreto di cui al medesimo comma 421, nonché fino a 5 milioni di euro per programmi di ricerca e sperimentazione del Ministero delle politiche agricole e forestali nel campo bioenergetico. Il restante importo e' destinato alla costituzione di un apposito fondo per la promozione e lo sviluppo delle filiere agroenergetiche, anche attraverso l'istituzione di certificati per l'incentivazione, la produzione e l'utilizzo di biocombustibili da trazione, da utilizzare tenuto conto delle linee di indirizzo definite dalla Commissione biocombustibili, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387.

Il legislatore ha accolto tale proposta governativa perché convinto che con questo impulso economico quale è il contributo di 2 milioni di euro, costituisce mezzi finanziari per la ripresa delle fondazioni con nuove creatività operative e lavoro degli addetti. Ciò è stato riscontrato dal Garante negli incontri operativi al fine di riferire al Governo e Parlamento.

*9 bis. L'intervento legislativo sulla riallocazione delle risorse inutilizzate*

In considerazione dell'intervento legislativo di cui ai succitati artt. 60 e 61 della legge n. 289 del 2002, circa la riallocazione delle risorse inutilizzate, è quanto mai opportuno individuare nuove risorse (tra quelle non ancora utilizzate) da riassegnare a favore dell'agevolazione di cui all'art. 8 della legge n. 388 del 2000, in aggiunta, ovviamente, a quelle già stanziata in bilancio.

Ad avviso di questo Garante, è necessario garantire una continuità nell'erogazione delle principali agevolazioni fiscali riconosciute dallo Stato al settore imprenditoriale nella sua più ampia accezione, al fine di garantire il processo evolutivo economico del Paese, sia per un maggiore reddito nazionale che per una maggiore occupazione delle forze attive di lavoro.

In particolare, gli investimenti in beni strumentali di cui al succitato art. 8 della legge n. 388 del 2000, devono servire per:

- a) una maggiore produzione degli stessi da parte delle aziende di costruzione e, nel contempo, maggiore produzione delle imprese che li utilizzano;
- b) un incremento dell'occupazione nei settori produttivi commerciali ed in quelli dei relativi servizi;
- c) una incentivazione della movimentazione dei capitali, che genera inevitabilmente maggior gettito erariale in termini di imposizione diretta ed indiretta;
- d) una maggiore capitalizzazione delle imprese, che, contrariamente, sarebbero indotte a ricorrere sempre più all'indebitamento bancario al fine di sfruttare maggiormente la normativa tributaria relativa alla deducibilità degli interessi passivi;
- e) un maggiore incremento delle imprese giovanili e delle cooperative operanti nei vari settori delle grandi imprese pubbliche e private;
- f) l'individuazione delle Regioni maggiormente assistite per indirizzare le imprese marginali ad una maggiore produttività.

Così, il Garante del contribuente, nel suo contatto con i contribuenti, ha contribuito a far conoscere agli operatori economici l'attività del Governo e del Parlamento, trasfusa nelle leggi finanziarie, e che la politica fiscale non si estrinseca solo con prelievi tributari, ma anche mediante contributi (alcuni a fondo perduto), agevolazioni tributarie, crediti d'imposta, interventi mirati per l'acquisto di beni strumentali, ecc., i quali rappresentano, tra l'altro, mezzi di incoraggiamento per giovani imprenditori, professionisti, cooperative di vario tipo e genere.

Di tutti questi interventi agevolativi, solo in parte conosciuti dai cittadini contribuenti e non, questo Garante ha svolto nel corso degli anni 2003 e 2004 una penetrante attività di informazione nel campo della politica fiscale, anche se con scarse risorse materiali, di cui si è accennato in altre parti di questo studio.

Posto ciò, la norma ultima sullo sviluppo e la competitività negli scambi di beni e prestazioni di servizio, trova incentivo alla ripresa agevolativa e produttiva di reddito, se viene ridotto il costo complessivo del bene prodotto dall'impresa mediante riduzione del prelievo fiscale e miglioramento di qualità del bene da scambiare o nel servizio. Solo in questa "ratio" della qualità e della competitività del prezzo può agire il moltiplicatore fra consumo e reddito prodotto. L'incremento apporta reddito se vi è consumo di bene da parte del reddito della massaia.

#### 10. Il problema fiscale della pianificazione concordata (Pfc)

A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2005 è introdotto il nuovo istituto della pianificazione fiscale concordata (Pfc).

Possono accedere a tale strumento concordatario i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni cui si applicano gli studi di settore per l'anno 2003, ad eccezione di coloro:

- a) per i quali sussistono cause di esclusione o di inapplicabilità degli studi di settore per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2003;
- b) che svolgono dal 1° gennaio 2004 un'attività diversa da quella esercitata nel biennio 2002 e 2003;
- c) che non erano in attività in almeno uno dei periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 2002, al 1° gennaio 2003 o al 1° gennaio 2004;
- d) che hanno omesso di presentare la dichiarazione dei redditi o Iva per almeno uno dei periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 2002 e al 1° gennaio 2003;
- e) che hanno omesso di comunicare i dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2003.

L'adesione alla pianificazione fiscale concordataria, determina la definizione preventiva triennale della base imponibile caratteristica dell'attività svolta e comporta la limitazione dei poteri di accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria. A tale proposito l'Agenzia delle entrate propone a ogni contribuente l'importo che definisce per un triennio la base imponibile caratteristica dell'attività svolta, con esclusione degli eventuali componenti positivi o negativi di reddito aventi natura straordinaria. L'adesione alla pianificazione fiscale concordataria si perfeziona con l'accettazione degli importi proposti o di quelli risultanti dal contraddittorio instaurato con il

competente ufficio dell'Agenzia delle entrate, sotto l'osservanza e tutela legale del Garante del contribuente se richiesta dal cittadino-contribuente.

Per i periodi d'imposta oggetto di pianificazione, relativamente al solo reddito caratteristico d'impresa, arti o professioni:

- 1) sono inibiti i poteri accertativi previsti dall'art. 39, D.P.R. 600/1973 e successive modificazioni, ad eccezione del caso in cui sia constatata l'emissione o l'utilizzo di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti;
- 2) è ridotta di 4 punti percentuali (ad esclusione dell'aliquota del 23%), per la parte di reddito dichiarato eccedente quello definitivo, l'aliquota marginale applicabile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e quella applicabile ai fini dell'imposta sul reddito delle società;
- 3) è esclusa l'applicazione dei contributi previdenziali per la parte di reddito dichiarato eccedente quello pianificato, fatto salvo il minimale reddituale. Resta, quindi, salva la facoltà di effettuare i versamenti su base volontaria (ex art. 1, commi dal 387 al 393).<sup>19</sup>

Da tutto ciò discende che l'inibizione dei poteri di accertamento, non opera se il reddito dichiarato differisca da quanto effettivamente conseguito e se si verificano eventi che integrano fattispecie penali. In questa situazione il cittadino contribuente deve trovarsi in ipotesi di reati tributari così come previsto dal D.Lgs. n. 74 del 10 marzo 2000 con successive modifiche ed aggiornamenti anche con i reati di truffa per contributi comunitari.

Posto ciò, ai fini Iva si determina l'aliquota media risultante dal rapporto tra l'imposta relativa alle operazioni imponibili, diminuita di quella relativa alle cessioni di beni ammortizzabili e il volume di affari dichiarato. Tale aliquota si applica all'ammontare degli eventuali maggiori ricavi o compensi da dichiarare rispetto a quelli risultanti dalle scritture contabili. Restano inalterati tuttavia, tutti gli obblighi formali e sostanziali.

Tuttavia, per i periodi d'imposta oggetto di pianificazione sono inibiti i poteri spettanti all'Amministrazione finanziaria in base alle disposizioni di cui agli artt. 54, comma 2, secondo periodo e 55, comma 2 numero 3 D.P.R. 633/1972 e successive modificazioni. Così come per le imposte dirette, l'inibizione di tali poteri non opera nel caso in cui sia constatata l'emissione o

<sup>19</sup> L'art. 1, comma 387, della legge n. 311/04 stabilisce che "A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2005, è introdotto l'istituto della pianificazione fiscale concordata alla quale possono accedere i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni cui si applicano gli studi di settore per il periodo di imposta in corso al 1° gennaio 2003. L'adesione alla pianificazione fiscale determina preventivamente, per un triennio, la base imponibile caratteristica dell'attività svolta e comporta una riduzione dell'imposizione fiscale e contributiva per gli importi eccedenti la base imponibile pianificata" e con il comma 393 sancisce che "Per i periodi d'imposta oggetto di pianificazione, relativamente al reddito caratteristico d'impresa o di arti o professioni: a) sono inibiti i poteri spettanti all'amministrazione finanziaria sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni; b) esclusa l'aliquota del 23 per cento, quelle marginali applicabili al reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito, nonché quelle applicabili ai fini dell'imposta sul reddito delle società, sono ridotte di 4 punti percentuali, per la parte di reddito dichiarato eccedente quello pianificato; c) è esclusa l'applicazione dei contributi previdenziali per la parte di reddito dichiarato che eccede quello pianificato fatto salvo il minimale reddituale previsto ai fini contributivi; restano salve le prerogative delle Casse autonome nonché la facoltà di effettuare i versamenti su base volontaria.

l'utilizzo di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (ex art. 1, comma 394 della legge n. 311/04).<sup>20</sup>

In caso di mancato rispetto della pianificazione fiscale concordataria, da comunicare nella dichiarazione dei redditi, l'agenzia delle entrate procede ad accertamento parziale ai sensi dell'art. 41 *bis*, D.P.R. 600/1973 in ragione del reddito oggetto della pianificazione nonché, per l'imposta sul valore aggiunto, in ragione del volume d'affari corrispondente ai ricavi o compensi caratteristici a base dell'accordo.

Sono comunque fatte salve le ipotesi di documentati accadimenti straordinari e imprevedibili, ipotesi per le quali è prevista l'applicazione del procedimento di accertamento con adesione previsto dal D.Lgs. 218/1997 (ex art. 1, comma 395 legge citata).

Con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) è stata perciò introdotta la pianificazione fiscale concordataria (Pfc), che si applica agli imprenditori e ai lavoratori autonomi soggetti agli studi di settore. Mediante la *Pfc*, il Fisco – sulla base dei redditi ritenuti congrui, in rapporto ai settori di appartenenza – invia ai contribuenti che hanno formalizzato la loro richiesta di adesione una proposta in cui sono indicati forfetariamente i redditi imponibili per il triennio 2005/2007. Ogni contribuente può aderire alla proposta entro 60 giorni dal ricevimento. L'adesione comporta:

- a) l'inibizione da parte dell'Amministrazione finanziaria di successivi accertamenti fiscali, concernenti i redditi conseguiti;
- b) la riduzione di quattro punti delle aliquote Ire e Ires (a esclusione dell'aliquota del 23%), relativamente alla quota di reddito che eccede quello pianificato.

Lo strumento della pianificazione fiscale concordataria si applica con criteri di piena legalità sotto il controllo del Garante del contribuente che tutela il contribuente sulla legittima partecipazione verificativa e accertativa fra Fisco e contribuente. La norma elimina ogni ingiustizia nel rapporto giuridico fra le parti. Il Garante del contribuente ha l'obbligo di vigilare

<sup>20</sup> L'art. 1 della legge n. 311/04, comma 394 stabilisce che "Per gli stessi periodi d'imposta di cui al comma 393, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto: a) il contribuente assolve ordinariamente a tutti gli obblighi formali e sostanziali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, e dalle altre disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto; b) all'ammontare degli eventuali maggiori ricavi o compensi da dichiarare rispetto a quelli risultanti dalle scritture contabili si applica, tenendo conto della esistenza di operazioni non soggette ad imposta ovvero soggette a regimi speciali, l'aliquota media risultante dal rapporto tra l'imposta relativa alle operazioni imponibili, diminuita di quella relativa alle cessioni di beni ammortizzabili, e il volume d'affari dichiarato; c) sono inibiti i poteri spettanti all'amministrazione finanziaria in base alle disposizioni di cui agli articoli 54, secondo comma, secondo periodo, e 55, secondo comma, numero 3), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni." il comma 395 sancisce "In caso di mancato rispetto della pianificazione, da comunicare nella dichiarazione presentata ai fini dell'imposta sul reddito, l'Agenzia delle entrate procede ad accertamento parziale in ragione del reddito oggetto della pianificazione nonché, per l'imposta sul valore aggiunto, in ragione del volume d'affari corrispondente ai ricavi o compensi caratteristici a base della stessa, salve le ipotesi di documentati accadimenti straordinari e imprevedibili; in tale ultima ipotesi trova applicazione il procedimento di accertamento con adesione previsto dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche nel caso di mancato adeguamento alle risultanze degli studi di settore".

sull'esecuzione della legge entro i limiti e secondo le regole della legge finanziaria 2005 già analizzata.

#### 11. I nuovi studi di settore come strumenti di politica fiscale

E' necessario tenere presente che le regole basi dell'accertamento, contenute negli artt. 32 e 33 del D.P.R. n. 600/73 e negli artt. 51, 52 e 63 del D.P.R. n. 633/72 e successive modificazioni, vengono rispettate e le osservazioni fatte alle ipotesi di violazione alle leggi finanziarie con p.v. di constatazione dai verificatori devono essere poste in contraddittorio con il contribuente senza violare la legge (ex art. 12, ultimo comma della legge n. 212/2000).

In base alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 399, della legge n. 311/04, gli studi di settore previsti dall'art. 62 bis, D.Lgs. n. 331/1993 convertito, con modificazioni, dalla legge 427/1993, sono soggetti a revisione, di norma, ogni quattro anni dalla data di entrata in vigore degli studi di settore, ovvero dell'ultima revisione dei medesimi.

A tale proposito sarà possibile "prevedere una manutenzione straordinaria" degli studi di settore anche prima della scadenza quadriennale se lo studio non sia più rappresentativo della propria realtà di riferimento.

Nel contesto sempre della documentazione contabile e degli effetti di reddito tassabile in tema di accertamenti fiscali sulla base degli studi di settore (ex art. 1, commi 409 e 410, legge n. 311/04), a partire dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2004, tutti gli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria, sia naturali sia per opzione, saranno sottoposti alla regola dei "due periodi d'imposta su tre": ovvero, l'accertamento sulla base degli stessi potrà essere attivato se l'ammontare dei compensi o ricavi dichiarati, in almeno due periodi d'imposta su tre consecutivi, compreso quello da accertare.

In sostanza viene esteso alle imprese in contabilità ordinaria il potere di accertamento finora previsto solo per quelle in contabilità semplificata.

A tale proposito non mancano nuove regole previste dall'art. 1, commi 409 e 410<sup>21</sup> sugli accertamenti fiscali aventi per base gli studi di settore che escludono anche per le imprese a contabilità ordinaria due periodi d'imposta su tre.

<sup>21</sup> L'art. 1 della legge n. 311/04, comma 409 stabilisce che "All'articolo 10 della legge 8 maggio 1998, n. 146, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 2 è sostituito dal seguente: <<2. Nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria, anche per effetto di opzione, e degli esercenti arti e professioni, la disposizione del comma 1 trova applicazione quando in almeno due periodi d'imposta su tre consecutivi considerati, compreso quello da accertare, l'ammontare dei compensi o dei ricavi determinabili sulla base degli studi di settore risulta superiore all'ammontare dei compensi o ricavi dichiarati con riferimento agli stessi periodi di imposta. La disposizione del comma 1 trova applicazione in ogni caso nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria, anche per effetto di opzione, quando emergono significative situazioni di incoerenza rispetto ad indici di natura economica, finanziaria o patrimoniale, individuati con apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, sentito il parere della commissione di esperti di cui al comma 7>>; b) dopo il comma 3 è

Con queste modificazioni giuridiche, l'attività di accertamento presso le imprese a contabilità ordinaria pongono gli organi fiscali verificatori al rispetto delle regole fondamentali previste dai commi 409, 410 e 411 dell'art. 1, della legge n. 311/04 la cui vigilanza operativa spetta al Garante del contribuente a tutela della legalità ed equità contributiva.

In ogni caso, i maggiori ricavi, compensi o corrispettivi conseguenti all'applicazione degli accertamenti sulla base degli studi di settore, "non rilevano ai fini dell'obbligo della trasmissione della notizia di reato".

Tuttavia, in caso di adeguamento spontaneo in dichiarazione alle risultanze degli studi di settore, viene introdotta una maggiorazione del 3% da calcolare sulla differenza tra ricavi o compensi derivanti dall'applicazione degli studi di settore e quelli annotati nelle scritture contabili.

Tale maggiorazione non è dovuta se la predetta differenza non è superiore al 10% dei ricavi o compensi annotati nelle scritture contabili (ex art. 1, comma 411, legge citata).<sup>22</sup>

Infine, è necessario che le osservazioni del contribuente vengano esaminate con risposte da parte degli organi fiscali operanti onde non perdere la legittimazione del processo verbale di constatazione.

La riqualficazione degli studi di settore trova redditività fiscale se i presupposti sono reali nel rapporto fra volume d'affari, epurazione di costi e reddito fiscalmente tassabile che tenga presente effetti sociali.

---

*inserito il seguente: <<3-bis. Nelle ipotesi di cui ai commi 2 e 3 l'ufficio prima della notifica dell'avviso di accertamento, invita il contribuente a comparire, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218>>; c) il comma 6 è sostituito dal seguente: <<6. I maggiori ricavi, compensi e corrispettivi, conseguenti all'applicazione degli accertamenti di cui al comma 1, ovvero dichiarati per effetto dell'adeguamento di cui all'articolo 2 del regolamento recante disposizioni concernenti i tempi e le modalità di applicazione degli studi di settore, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1999, n. 195, non rilevano ai fini dell'obbligo della trasmissione della notizia di reato ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale>> il comma 410 sancisce "Le disposizioni dei commi 2 e 3-bis dell'articolo 10 della legge 8 maggio 1998, n. 146, come modificato dal comma 409 del presente articolo, hanno effetto a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2004.*

<sup>22</sup> L'art. 1 della legge n. 311/04, comma 411 stabilisce che "All'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1999, n. 195, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1: 1) le parole: <<il primo periodo>> sono sostituite dalle seguenti: <<i periodi>>; 2) le parole: <<nella dichiarazione dei redditi>> sono sostituite dalle seguenti: <<nelle dichiarazioni di cui all'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, e successive modificazioni, >>; 3) le parole: <<per adeguare i ricavi o i compensi>> sono sostituite dalle seguenti: <<per adeguare gli stessi, anche ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, >>; b) al comma 2: 1) le parole da: <<Per il primo periodo d'imposta>> fino a <<revisione del medesimo, >> sono sostituite dalle seguenti: <<Per i medesimi periodi d'imposta di cui al comma 1, >>; 2) le parole <<può essere>> sono sostituite dalla seguente <<è>>; 3) le parole: <<di presentazione della dichiarazione dei redditi>> sono sostituite dalle seguenti: <<del versamento a saldo dell'imposta sul reddito; i maggiori corrispettivi devono essere annotati, entro il suddetto termine, in un'apposita sezione dei registri di cui agli articoli 23 e 24 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, e riportati nella dichiarazione annuale>>; c) dopo il comma 2, è aggiunto il seguente: <<2-bis. L'adeguamento di cui ai commi 1 e 2 è effettuato, per i periodi d'imposta diversi da quello in cui trova applicazione per la prima volta lo studio, ovvero le modifiche conseguenti alla revisione del medesimo, a condizione che sia versata, entro il termine per il versamento a saldo dell'imposta sul reddito, una maggiorazione del 3 per cento, calcolata sulla differenza tra ricavi o compensi derivanti dall'applicazione degli studi e quelli annotati nelle scritture contabili. La maggiorazione non è dovuta se la predetta differenza non è superiore al 10 per cento dei ricavi o compensi annotati nelle scritture contabili>>.

Gli indici di settore costituiscono un vizio legale nella ricerca del reddito tassabile che non toglie valore giuridico all'accertamento per adesione ed alla conciliazione giudiziale fra le parti mediante un incontro come procedura di pace fra contribuente e Fisco nella legalità ed equità orizzontale.

#### *12. La determinazione del reddito dei fabbricati mediante metodi di tecnica catastale e telematica*

Ai fini della più coerente e dinamica determinazione del reddito dei fabbricati, risulta determinante la ricerca sul territorio di dati e notizie rappresentativi (o modificativi) del reddito medio effettivo continuativo dell'immobile, accatastato o da accatastare.

A detta ricerca, porta a porta, devono porgere efficaci contributi la sezione dei Vigili Urbani del Comune ed i militari del Corpo della Guardia di Finanza specializzati agli accertamenti tributari, che periodicamente inviano, mediante p.v. di constatazione, dati e notizie all'Agenzia delle Entrate ed all'Agenzia del Territorio, con la quale già collaborano le associazioni, a livello provinciale, delle Società di Intermediazione immobiliare per l'aggiornamento dei valori di mercato degli immobili (residenziali, commerciali, industriali). Detti dati e notizie, continuativi e molteplici, determinano la conoscenza sia della commerciabilità degli immobili che della loro rivalutazione nel tempo, con riguardo alla loro posizione (ad esempio divenuta da periferica a semi-centrale), utile per la determinazione di una nuova rendita catastale. Da tutti questi elementi, ricerca materiale diretta ed individuale dei singoli immobili, il tipo dell'immobile che spesso volte da quello di natura economico-popolare è stato trasformato in quella di tipo civile [è il caso di molti quartieri, una volta periferici delle grandi città, nei quali sono presenti abitazioni classificate A4 o A5 (popolari o ultra-popolari) che per effetto di ristrutturazione e della migliore posizione sono da considerarsi, oggi, A3 o A2 (di tipo economico o civile)].

Il tutto in modo tale che gli organi di accertamento possono ottenere la visione reale e concreta del reddito medio continuativo delle unità immobiliari soggetti sia ad IVA che ad ICI che ad un'addizionale non superiore al 20% dell'entrata ICI a favore delle Regioni. Da questa situazione oggettiva, si raggiungono gli effetti della capacità contributiva dei singoli contribuenti ed una giusta tassazione, sia sui beni immobili che su un presunto reddito di un bene dato in affitto soggetto, ovviamente, a tassazione tributaria avendo natura di registro oltre a quello di imposte dirette qual è l'ICI.

È necessario evidenziare che i funzionari ed impiegati delle Agenzie del Territorio e del Demanio dell'Amministrazione finanziaria, sono ufficiali di polizia tributaria nell'espletamento del proprio servizio ai sensi dell'art. 31 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 e successive modificazioni

della legge n. 825, del 9 ottobre 1971 e nella legge 413, del 30 dicembre 1991 ed ufficiali di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 57, del codice di procedura penale in vigore.

Rilevanti sono le novità introdotte in tema di redditi immobiliari, al fine di recuperare l'evasione fiscale sui canoni di locazione non dichiarati, con particolare riguardo alle città universitarie ed ai quartieri limitrofi delle sedi delle facoltà.

Viene introdotta, a carico dei soggetti operanti nel settore, una serie di nuovi adempimenti al fine di fornire all'Amministrazione finanziaria maggiori dati da sottoporre a controllo incrociato. Questi dati devono essere forniti dal contribuente sia all'Agenzia delle entrate che all'Agenzia del territorio della Regione, in modo che gli uffici finanziari possano aggiornare le rendite catastali che determinano il reddito medio continuativo dell'unità immobiliare.

Coloro che esercitano abitualmente attività di intermediazione nel settore immobiliare sono tenuti a comunicare telematicamente sia le compravendite sia le locazioni (senza alcun limite temporale minimo di durata del contratto), di cui hanno avuto diretta conoscenza per essere stati coinvolti avendovi concorso o solo assistito in ragione della loro attività (ex art. 1, comma 345, legge n. 311/04).

In caso di mancata ottemperanza a tale obbligo, è prevista una sanzione tra 103,29 euro e 1.549,37 euro, mentre in caso di recidiva vi è il rischio di sospensione dell'attività per un mese. Tuttavia se si tratta di sola locazione l'Organo competente da informare è l'Agenzia delle entrate che riceve l'esazione, mentre in caso di compravendita sia l'Agenzia del territorio che quella delle entrate; sarebbe opportuno estendere l'obbligo di informare l'Agenzia del Territorio, anche nel caso di sola locazione.

Se i canoni annui di locazione relativi agli immobili, iscritti in catasto con attribuzione di rendita, sono pari o superiori alla soglia del 10% del valore catastale rivalutato dell'immobile, è esclusa la liquidazione dell'imposta complementare. Restano, comunque, fermi i poteri di liquidazione dell'imposta per le annualità successive alla prima (ex art. 1, comma 341 della legge citata). Si tratta di un meccanismo tecnico che esclude la liquidazione d'imposta complementare.

Ovviamente, in caso di omessa registrazione del contratto di locazione di beni immobili, viene introdotta una presunzione, salva documentata prova contraria, di esistenza del rapporto di locazione anche per i quattro periodi d'imposta antecedenti a quello nel corso del quale è accertato il rapporto stesso. Inoltre, ai fini della determinazione del reddito e dell'importo su cui calcolare l'imposta di registro non versata, si presume, quale ammontare del canone, il 10% del valore catastale rivalutato dell'immobile<sup>23</sup>. Si tratta di un meccanismo tecnico semplice che soddisfa l'esigenza del quantum di imposta da versare.

<sup>23</sup> Valore Catastale Rivalutato = R.C. x 105 (ex art. 52, comma 4, TUIR 131/86).

Viene, infine, introdotta una specifica norma a carattere civilistico: i contratti di locazione o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento (comodato) di unità immobiliari o di loro porzioni, che non sono stati regolarmente registrati pur ricorrendone i presupposti, sono nulli (ex art. 1, commi 342 e 346).

Per risolvere questa situazione viene introdotto l'art. 41 *ter*, D.P.R. 600/1973 in tema di accertamento dei redditi di fabbricati. Si prevede che i poteri accertativi dell'Amministrazione finanziaria sono inibiti, con esclusivo riferimento ai redditi di fabbricati derivanti da locazione, se l'importo dichiarato non è inferiore a un importo corrispondente al maggiore tra canone risultante dal contratto, ridotto del 15%, e il 10% del valore dell'immobile (rendita catastale rivalutata).<sup>24</sup>

Queste variabili racchiuse nel contratto sono ridotte del 15% e del 10% e servono ad evitare forme di contenzioso inutilmente costoso per il contribuente e l'Erario.

### 13. I fini di politica fiscale nella riduzione delle aliquote Ire e nelle nuove deduzioni per carichi di famiglia

A) Il Governo dopo attente riflessioni sul grado della pressione tributaria e di come questa impedisce la crescita delle imprese e delle famiglie, con la legge finanziaria 2005 ha ridotto gli scaglioni di reddito a quattro con le relative aliquote:

Scaglioni di reddito	Aliquote erariali	Scaglioni	
		Annuì	Mensili
1. fino a 26.000,00 euro	23%	26.000,00	2.166,67
2. oltre 26.000,00 euro e fino a 33.500,00 euro	33%	7.500,00	625,00
3. oltre 33.500,00 euro e fino a 100.000,00 euro	39%	66.500,00	5.541,67
4. oltre 100.000,00 euro	43%		

Sui redditi eccedenti 100.000,00 euro è previsto un contributo di solidarietà del 4%, che si va ad aggiungere all'aliquota massima del 39%, portando il prelievo al 43%. Per la dichiarazione, il versamento, l'accertamento, la riscossione ed il contenzioso tributario riguardante tale

<sup>24</sup> L'art. 1, comma 342, della legge 311/04 sancisce "Al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, dopo l'articolo 41-bis è inserito il seguente: <<Art. 41-ter. - (Accertamento dei redditi di fabbricati) - 1. Le disposizioni di cui agli articoli 32, primo comma, numero 7), 38, 40 e 41-bis non si applicano con riferimento ai redditi di fabbricati derivanti da locazione dichiarati in misura non inferiore ad un importo corrispondente al maggiore tra il canone di locazione risultante dal contratto ridotto del 15 per cento e il 10 per cento del valore dell'immobile. 2. In caso di omessa registrazione del contratto di locazione di immobili, si presume, salva documentata prova contraria, l'esistenza del rapporto di locazione anche per i quattro periodi d'imposta antecedenti quello nel corso del quale è accertato il rapporto stesso; ai fini della determinazione del reddito si presume, quale importo del canone, il 10 per cento del valore dell'immobile. 3. Ai fini di cui ai commi 1 e 2, il valore dell'immobile è determinato ai sensi dell'articolo 52, comma 4, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e successive modificazioni>>" il comma 346 stabilisce "I contratti di locazione, o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento, di unità immobiliari ovvero di loro porzioni, comunque stipulati, sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati".

contributo, si applicano le disposizioni vigenti per le imposte sui redditi (ex art. 1, commi 349 e 359).<sup>25</sup>

Tutte le direttive attuative trovansi nel nuovo TUIR 2004 con modifiche nel D.Lgs. 12 dicembre 2003, n. 344 (Ires) correlate ai principi adottati dalla legge finanziaria 2005.

B) La legge n. 311/04 istituisce anche la **deduzione per oneri (carichi) di famiglia (no tax family)** che, ai fini del calcolo dell'imponibile Ire, si aggiunge alla *deduzione per no tax area*. In pratica, l'imponibile si ottiene deducendo dal reddito complessivo gli oneri deducibili (ossia i contributi previdenziali obbligatori, gli assegni periodici al coniuge, le spese mediche ed, entro certi limiti, quelli destinati alla previdenza integrativa) e le due deduzioni di cui sopra.

A tale proposito è prevista anche la possibilità per il contribuente persona fisica di determinare l'Irpef (Ire), in sede di dichiarazione, applicando le disposizioni del TUIR in vigore alla data del

<sup>25</sup> L'art. 1, comma 349 della legge 31/04, stabilisce che "A decorrere dal 1° gennaio 2005, al testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) nell'articolo 3, comma 1, le parole: <<nonché della deduzione spettante ai sensi dell'articolo 11>> sono sostituite dalle seguenti: <<nonché delle deduzioni effettivamente spettanti ai sensi degli articoli 11 e 12>>; b) l'articolo 13 è rinumerato in articolo 12 e la relativa rubrica è sostituita dalla seguente: <<Deduzione per oneri di famiglia>>; nel medesimo articolo sono, altresì, apportate le seguenti modificazioni: 1) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti: <<1. Dal reddito complessivo si deducono per oneri di famiglia i seguenti importi: a) 3.200 euro per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato; b) 2.900 euro per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, nonché per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria da ripartire tra coloro che hanno diritto alla deduzione. 2. La deduzione di cui al comma 1, lettera b), è aumentata a: a) 3.450 euro, per ciascun figlio di età inferiore a tre anni; b) 3.200 euro, per il primo figlio se l'altro genitore manca o non ha riconosciuto i figli naturali e il contribuente non è coniugato o se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, ovvero se vi sono figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato; c) 3.700 euro, per ogni figlio portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104>>; 2) nei commi 3 e 4, le parole: <<Le detrazioni per carichi di famiglia>> sono sostituite dalle seguenti <<Le deduzioni di cui ai commi 1 e 2>>; 3) dopo il comma 4, sono aggiunti i seguenti: <<4-bis. Dal reddito complessivo si deducono, fino ad un massimo di 1.820 euro, le spese documentate sostenute dal contribuente per gli addetti alla propria assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana. Le medesime spese sono deducibili anche se sono state sostenute nell'interesse delle persone indicate nell'articolo 433 del codice civile. 4-ter. Le deduzioni di cui ai commi 1, 2 e 4-bis spettano per la parte corrispondente al rapporto tra l'ammontare di 78.000 euro, aumentato dalle medesime deduzioni e degli oneri deducibili di cui all'articolo 10, e diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 78.000 euro. Se il predetto rapporto è maggiore o uguale a 1, la deduzione compete per intero; se lo stesso è zero o minore di zero, la deduzione non compete; negli altri casi, ai fini del predetto rapporto, si computano le prime quattro cifre decimali>>; c) l'articolo 12 è rinumerato in articolo 13 e sono, altresì, apportate le seguenti modificazioni: 1) nell'alinnea del comma 1, le parole: <<della deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione di cui all'articolo 11>> sono sostituite dalle seguenti: <<delle deduzioni di cui agli articoli 11 e 12>>; 2) le lettere da a) ad e) dello stesso comma 1 sono sostituite dalle seguenti: <<a) fino a 26.000 euro, 23 per cento; b) oltre 26.000 euro e fino a 33.500 euro, 33 per cento; c) oltre 33.500 euro, 39 per cento>>; 3) nel comma 2, le parole: <<negli articoli 13, 14 e 15>> sono sostituite dalle seguenti: <<negli articoli 15 e 16 nonché in altre disposizioni di legge>>; d) l'articolo 14 è abrogato." il comma 359 sancisce che "Sull'obbligo di rimborso al Fondo delle somme ricevute in virtù del finanziamento agevolato e dei relativi interessi può essere prevista, secondo criteri, condizioni e modalità da stabilire con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, la garanzia dello Stato. Tale garanzia è elencata nell'allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 13 della legge 5 agosto 1978, n. 468. Ai relativi eventuali oneri si provvede ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della legge 5 agosto 1978, n. 468, con imputazione nell'ambito dell'unità previsionale di base 3. 2. 4. 2 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2005 e corrispondenti per gli esercizi successivi."

31 dicembre 2002 o, in alternativa, alla data del 31 dicembre 2004, se più favorevoli rispetto a quelle vigenti (ex art. 1, comma 352).<sup>26</sup>

Il confronto deve essere effettuato tra l'imposta netta determinata con riferimento alle disposizioni in vigore al 31 dicembre 2002 o al 31 dicembre 2004 e quella ottenuta applicando la normativa vigente.

Tuttavia l'assegno per il coniuge a carico previsto a favore dei lavoratori dipendenti, non sarà più inserito nella busta paga del coniuge ma dovrà essere versato direttamente all'avente diritto (ex art. 1, comma 559, legge n. 311/04)<sup>27</sup>

A partire dal periodo d'imposta 2005 viene introdotta la nuova deduzione per familiari a carico (*no tax family*), mediante la quale si determina l'importo da dedurre dal reddito complessivo per oneri di famiglia e altre spese (ex art. 1, comma 349).

Posto ciò, le nuove deduzioni teoriche per carichi di famiglia, che modificano la struttura di base nel campo della politica fiscale, sono così determinate:

Importo	Deduzioni teoriche per
3.200,00	coniuge a carico non legalmente ed effettivamente separato
2.900,00	ciascun figlio o altro familiare a carico
3.450,00	ciascun figlio a carico minore di 3 anni
3.200,00	primo figlio se manca l'altro genitore
3.700,00	ciascun figlio portatore di handicap

Infine, è stata prevista una deduzione, fino a un massimo di 1.820,00 euro, per le spese documentate sostenute dal contribuente per gli addetti alla propria assistenza personale o nell'interesse delle persone di cui all'art. 433 c.c., nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana.

Da tutto ciò previene che, la nuova deduzione per i carichi di famiglia costituita dalla somma delle singole deduzioni teoriche che spetta affettivamente per la parte corrispondente al rapporto tra l'ammontare di euro 78.000,00, aumentato delle medesime deduzioni teoriche per oneri familiari e degli oneri deducibili di cui all'art. 10 Tuir del D.P.R. n. 917 del 1986 e successive modificazioni, e diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 78.000,00 euro.

<sup>26</sup> L'art. 1, comma 352, della legge 311/04 stabilisce che "I contribuenti, in sede di dichiarazione dei redditi per l'anno 2005, possono applicare le disposizioni del testo unico delle imposte sui redditi in vigore al 31 dicembre 2002 ovvero quelle in vigore al 31 dicembre 2004, se più favorevoli."

<sup>27</sup> L'art. 1, comma 559, della legge 311/04 stabilisce che "Fermi restando i requisiti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n.69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1998, n. 153, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 2005, l'assegno per il nucleo familiare viene erogato al coniuge dell'avente diritto. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le disposizioni di attuazione del presente comma."

78.000,00 + deduzioni teoriche per oneri di famiglia + oneri deducibili – reddito complessivo  
78.000,00

Da tutto ciò discende che se tale rapporto è maggiore o uguale a 1, la deduzione spetta per intero, se tale rapporto è compreso tra 0 e 1, la deduzione spettante è pari al risultato del rapporto, ottenuto computando le prime quattro cifre decimali, senza arrotondamento, ed infine se tale rapporto è minore o pari a zero, la deduzione non spetta (art. 1, comma 349).

C) Sono state soppresse le detrazioni d'imposta per reddito di lavoro dipendente, mentre le detrazioni per familiari a carico sono state trasformate nella deduzione per oneri di famiglia.

La deduzione per oneri di famiglia si calcola mediante un rapporto che indica, al numeratore, la somma di 78.000 euro, le deduzione massime spettanti (3.200 euro per il coniuge, 2.900 euro per ogni figlio o altro familiare a carico, 3.450 euro per ogni figlio di età inferiore a tre anni, 3.700 euro per ogni figlio portatore di handicap) e gli oneri deducibili, diminuita del reddito complessivo e, al denominatore, 78.000 euro, come è stato prima ampiamente dimostrato.

La deduzione massima spetta per intero se il risultato del rapporto è maggiore o uguale a uno; la deduzione, invece, spetta nella percentuale derivante dal rapporto, se questo risulta compreso tra zero e uno; la deduzione, infine, non compete, se il risultato del rapporto è uguale a zero o è negativo.

La circolare dall'Agenzia delle Entrate 3 gennaio 2005, n. 2/E fornisce alcune delucidazioni ai sostituti d'imposta, precisando che:

- 1) la deduzione per no tax area va applicata dal datore di lavoro ai dipendenti che ne abbiano diritto, *senza necessità di alcuna richiesta*; viceversa, la deduzione per no tax family si applica a *condizione che il lavoratore ne abbia fatta richiesta scritta*, dichiarando le persone a carico e impegnandosi a comunicare tempestivamente le eventuali variazioni;
- 2) la deduzione per figlio a carico può essere conteggiata *interamente a beneficio di uno dei coniugi*, o può essere *ripartita in proporzione all'effettivo onere sostenuto dai due coniugi*, o *frazionata in misure percentuali differenti* (ad esempio, 20% al lavoratore dipendente e 80% al coniuge). Deve, però, risultare che la somma delle deduzioni teoriche.

D) Posto ciò, per le regole della legge finanziaria 2005 il conguaglio fiscale deve essere effettuato dai datori di lavoro entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di riferimento.

Infine, la nota dell'Agenzia delle Entrate 17 novembre 2004 (consultabile sul sito Internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it)) fa conoscere il nuovo modello Cud per il 2005. L'Agenzia chiarisce poi, che il Cud dovrà specificare, ai fini del corretto calcolo degli oneri contributivi, anche il così detto "superbonus" eventualmente percepito dai lavoratori dipendenti.

Il superbonus, com'è noto, compete ai lavoratori che, pur avendo maturato i requisiti per il pensionamento, decidono di rimanere in servizio. Tale incentivo corrisponde all'ammontare dei

contributi INPS a carico del lavoratore ed è esente da Ire. A decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2006, l'acconto dell'Ire è fissato al 99% e quello Ires al 100% (ex art. 1, comma 301).<sup>28</sup>

E) La **legge finanziaria 2005** stabilisce la **sospensione degli aumenti delle addizionali Ire fino al 31 dicembre 2005**. Con riferimento al triennio 2005/2007, può essere aumentata l'addizionale comunale Ire solo da parte di quei Comuni che in precedenza non abbiano emanato analoghe delibere. L'aumento, in ogni caso, non può superare lo 0,1%.

Comunque, il Governo per incentivare la ripresa delle imprese e per adeguare la normativa italiana alle recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea, intende proporre al Parlamento la soppressione parziale dell'Irap, ritenuta illegittima dalla Comunità Economica Europea.

*13 bis: Il presupposto oggettivo di un'imposta addizionale sul reddito del soggetto titolare di reddito di impresa od autonomo*

Ai sensi e per gli affetti dell'art. 1, comma 466 della legge n. 266/05 è istituita una addizionale alle imposte sul reddito dovuta dai soggetti titolari di reddito di impresa e dagli esercenti arti e professioni, nonché dai soggetti di cui all'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nella misura del 25 per cento. L'addizionale è indeducibile ai fini delle imposte sul reddito, si applica alla quota del reddito complessivo netto proporzionalmente corrispondente all'ammontare dei ricavi o dei compensi derivanti dalla produzione, distribuzione, vendita e rappresentazione di materiale pornografico e di incitamento alla violenza, rispetto all'ammontare totale dei ricavi o compensi; al fine della determinazione della predetta quota di reddito, le spese e gli altri componenti negativi relativi a beni e servizi adibiti promiscuamente alle predette attività e ad altre attività, sono deducibili in base al rapporto tra l'ammontare dei ricavi, degli altri proventi, o dei compensi derivanti da tali attività e l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi o compensi. Ai fini del presente comma, per materiale pornografico e di incitamento alla violenza si intendono i giornali quotidiani e periodici, con i relativi supporti integrativi, e ogni opera teatrale, cinematografica, visiva, sonora, audiovisiva, multimediale, anche realizzata o riprodotta su supporto informatico o telematico, nonché ogni altro bene avente carattere pornografico o suscettibile di incitamento alla violenza, ed ogni opera letteraria accompagnata da immagini pornografiche, come determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. Per la dichiarazione, gli

<sup>28</sup> L'art. 1, comma 301 della legge n. 311/04 stabilisce che "A decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2006, la misura dell'acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è fissata al 99 per cento e quella dell'acconto dell'imposta sul reddito delle società è fissata al 100 per cento".

acconti, la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, il contenzioso, le sanzioni e tutti gli aspetti non disciplinati espressamente, si applicano le disposizioni previste per le imposte sul reddito. Per il periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, e' dovuto un acconto pari al 120 per cento dell'addizionale che "si sarebbe determinata applicando le disposizioni del presente comma nel periodo d'imposta precedente".

Questa imposta addizionale è valida perché corregge gli effetti negativi del reddito e tutela le entrate fiscali incoraggiando le attività imprenditoriali.

*13 ter. L'elemento innovativo nel pagamento dell'imposta sul valore aggiunto nelle differenziazioni dei maggiori ricavi*

Assodato che l'IVA colpisce lo scambio di beni e le prestazioni di servizio dei soggetti IVA, non mancano dei soggetti esenti, esonerati per fini sociali, produttivi e dei beni in transito per lavorazioni in perdita.

L'IVA colpendo il volume d'affari, regola i vari tipi di traslazione sia in regime di libera concorrenza che di monopolio.

Per queste ragioni con l'art. 1, comma 512 della legge citata, il legislatore "ha innovato il problema del pagamento IVA attraverso un metodo nuovo in sede applicativa di talchè, l'accettazione delle proposte di cui al comma 510 comporta il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto determinata applicando all'ammontare dei maggiori ricavi o compensi, tenuto conto della esistenza di operazioni non soggette ad imposta ovvero soggette a regimi speciali, l'aliquota media risultante dal rapporto tra l'imposta relativa alle operazioni imponibili, diminuita di quella relativa alle cessioni di beni ammortizzabili, e il volume d'affari dichiarato".

Da ciò discende che la dichiarazione costituisce il rapporto di fiducia fra Fisco e contribuente.

L'IVA così concepita agevola le imprese ed incoraggia le intraprese. Posto ciò, le varie norme sulla ristrutturazione dello Stato è il mezzo attraverso il quale le imprese realizzano i presupposti delle infrastrutture, come per esempio la modificazione delle strade ferrate che accorciano le distanze e riducono il tempo delle intraprese operative dell'uomo e delle merci.

In questa situazione la politica fiscale come riduzione ed esenzione dell'IVA nel campo sociale degli scambi, viene ad essere un mezzo di impulso operativo alle imprese.

Difatti l'attuazione dell'art. 1, commi 510 e 512 della legge n. 266/05 (legge finanziaria 2005) evidenzia questi effetti positivi che l'imprenditore intelligente utilizza.

Per il Garante questo metodo nuovo di politica fiscale incoraggia l'operatore economico nelle intraprese e riduce le perplessità contabili anche nel campo degli scambi internazionali e nelle prestazioni di servizi.

*13 quater. La innovatio legislativa mediante l'istituto della programmazione fiscale nella variabilità impositiva del reddito di impresa*

Con l'art. 1, comma 499 della legge finanziaria 2006, è stato introdotto a regime, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1 gennaio 2006, l'istituto della programmazione fiscale alla quale possono accedere i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni cui si applicano gli studi di settore o i parametri per il periodo di imposta in corso al 1 gennaio 2004. L'accettazione della programmazione fiscale determina preventivamente, per un triennio, o fino alla chiusura della liquidazione, se di durata inferiore, per le società in liquidazione, la base imponibile caratteristica dell'attività svolta:

- a) da assumere ai fini delle imposte sui redditi con una riduzione della imposizione fiscale e contributiva per la base imponibile eccedente quella programmata;
- b) da assumere ai fini della imposta regionale sulle attività produttive<sup>29</sup>.

La proposta individuale di programmazione fiscale è formulata sulla base di elaborazioni operate dall'anagrafe tributaria, tenendo conto delle risultanze dell'applicazione degli studi di settore e dei parametri, dei dati sull'andamento dell'economia nazionale per distinti settori economici di attività, della coerenza dei componenti negativi di reddito e di ogni altra informazione disponibile riferibile al contribuente.

La programmazione fiscale si perfeziona, ferma restando la congruità dei ricavi o dei compensi alle risultanze degli studi di settore o dei parametri per ciascun periodo d'imposta, con l'accettazione di importi, proposti al contribuente dall'Agenzia delle Entrate, che individuano per un triennio la base imponibile caratteristica dell'attività svolta, esclusi gli eventuali componenti positivi o negativi di reddito di carattere straordinario. La notifica effettuata entro il 31 dicembre 2005 di processi verbali di constatazione con esito positivo, redatti a seguito di attività istruttorie effettuate ai sensi degli articoli 33 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e 52 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, di avvisi di

<sup>29</sup> L'art. 1, comma 500 della legge 266/05 sancisce che :Non sono ammessi alla programmazione fiscale i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni:

- a) per i quali sussistano cause di esclusione o di inapplicabilità degli studi di settore o dei parametri per il periodo di imposta in corso al 1 gennaio 2004;
- b) che svolgono dal 1 gennaio 2005 una attività diversa da quella esercitata nell'anno 2004;
- c) che hanno omesso di dichiarare il reddito derivante dall'attività svolta nel periodo d'imposta in corso al 1 gennaio 2004 o che hanno presentato per tale periodo d'imposta una dichiarazione dei redditi o IRAP con dati insufficienti per l'elaborazione della proposta di cui al comma 501;
- d) che hanno omesso di presentare la dichiarazione ai fini dell'imposta sul valore aggiunto per il periodo d'imposta 2004 o che hanno presentato per tale annualità una dichiarazione con dati insufficienti per l'elaborazione della proposta di cui al comma 501;
- e) che hanno omesso di comunicare i dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore o dei parametri di imposta in corso al 1 gennaio 2004.

accertamento o rettifica, nonché di inviti al contraddittorio di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, ai fini delle imposte sui redditi, dell'imposta sul valore aggiunto o dell'IRAP, relativi al periodo d'imposta in corso al 1 gennaio 2004, comporta che la proposta di cui al comma 501 sia formulata dall'ufficio, su iniziativa del contribuente<sup>30</sup>.

In caso di divergenza tra gli importi risultanti dalle dichiarazioni e quelli oggetto di programmazione, da comunicare nella dichiarazione presentata ai fini delle imposte sui redditi, l'Agenzia delle entrate procede ad accertamento parziale in ragione del reddito oggetto della programmazione nonché, per l'imposta sul valore aggiunto, in ragione del volume d'affari corrispondente ai ricavi o compensi caratteristici a base della stessa, salve le ipotesi di documentati accadimenti straordinari e imprevedibili; in tale ultima ipotesi trova applicazione il procedimento di accertamento con adesione previsto dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218. La disposizione di cui al presente comma si applica anche nel caso di mancato adeguamento alle risultanze degli studi di settore o dei parametri<sup>31</sup>.

#### *14. Il problema della tutela della fede pubblica nei nuovi investimenti sugli immobili correlati alle nuove rendite catastali*

La fonte di entrata base dei Comuni è l'ICI, determinata con l'incremento alla rendita catastale, reddito netto ordinario medio continuativo dei fabbricati al lordo delle imposte, che è definita oggi in proposte di parte (anche a mezzo di procedure informatiche di ausilio – DOCFA – applicate per Provincia, Comune e porzione territoriale di Comune) e successivi controlli da parte degli uffici Provinciali dell'Agenzia del Territorio.

Il comma 61 prevede la sospensione fino al 31 dicembre 2005 degli aumenti delle addizionali Irpef (Ire) e Irap degli enti locali. È stabilita la possibilità di modificare le aliquote vigenti al 31 dicembre 2004:

<sup>30</sup> L'art. 1, comma 503 della legge 266/05 stabilisce che: L'accettazione della proposta di programmazione fiscale e' comunicata dal contribuente entro il 16 ottobre 2006; nel medesimo termine la proposta puo' essere altresì definita in contraddittorio con il competente ufficio dell'Agenzia delle entrate, anche con l'assistenza degli intermediari di cui all'articolo 3, commi 2-bis e 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, esclusivamente nel caso in cui il contribuente sia in grado di documentare la non correttezza dei dati contabili e strutturali presi a base per la formulazione della proposta.

<sup>31</sup> Per il comma 507 dell'art. 1, della legge 266/05 l'inibizione dei poteri di cui all'articolo 39, primo comma, lettere a), b), c) e d), primo periodo, e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e all'articolo 55, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, e le disposizioni di cui al comma 504, lettere b), c) e d), non operano qualora il reddito dichiarato differisca da quanto effettivamente conseguito, non siano adempiuti gli obblighi sostanziali di cui al comma 505, lettera a), ovvero il contribuente non abbia tenuto regolarmente le scritture contabili ai fini delle imposte sui redditi; operano comunque le disposizioni di cui al comma 504, lettere b), c) e d), qualora il reddito effettivamente conseguito non ecceda di oltre il 10 per cento quello dichiarato. L'inibizione dei poteri di cui ai commi 504, lettera a), e 505, lettera c), e le disposizioni di cui al comma 504, lettere b), c) e d), non operano qualora siano constatate condotte che integrano le fattispecie di cui agli articoli da 2 a 5, 8, 10 e 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.

- a) per gli enti che non hanno ancora applicato la maggiorazione e in ogni caso nel limite massimo dello 0,1% (comma 51);
- b) per le regioni, al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, o per la copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario (ex art. 1, comma 175).<sup>32</sup>

Tuttavia per la legge finanziaria 2005, i comuni potranno incrementare le loro entrate riequilibrando i valori catastali di diverse aree, oppure di singoli immobili.

La prima eventualità prevista dall'art. 1, comma 335 della legge finanziaria 2005<sup>33</sup>, concerne la possibilità di procedere, su richiesta dei Comuni, a revisione dei classamenti di tutti gli immobili ricadenti in microzone comunali.

Detta possibilità potrà essere attuata per quelle microzone comunali che presentino classamenti disuguali rispetto al resto del territorio comunale, con rendite catastali dei fabbricati inadeguate in rapporto all'evoluzione del mercato immobiliare (valori e rendite) dall'epoca dell'originario classamento.

La seconda eventualità, prevista dall'art. 1, comma 336, della legge finanziaria 2005<sup>34</sup>, riguarda la revisione parziale del classamento per singole unità immobiliari urbane.

<sup>32</sup> L'art. 1, comma 175 della legge 311/04 prevede che "Per le finalità di cui al comma 174 e per la copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario, la regione, in deroga alla sospensione di cui al comma 61, primo periodo, può deliberare l'inizio o la ripresa della decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, già disposti, oggetto della predetta sospensione. Ai sensi del primo periodo del presente comma e del comma 22 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, l'inizio o la ripresa della decorrenza degli effetti può concernere anche quelle maggiorazioni dell'aliquota IRAP che siano state deliberate dalle regioni, antecedentemente al 31 dicembre 2003, in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa statale. Per le medesime finalità, le regioni possono altresì, nei limiti della normativa statale di riferimento ed in conformità ad essa, disporre nuovi aumenti dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito o nuove maggiorazioni dell'aliquota IRAP ovvero modificare gli aumenti e le maggiorazioni di cui al primo periodo del presente comma".

<sup>33</sup> L'art. 1, comma 335, legge citata, sancisce che "La revisione parziale del classamento delle unità immobiliari di proprietà privata site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, e il corrispondente valore medio catastale ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, è richiesta dai comuni agli Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio. Per i calcoli di cui al precedente periodo, il valore medio di mercato è aggiornato secondo le modalità stabilite con il provvedimento di cui al comma 339. L'Agenzia del territorio, esaminata la richiesta del comune e verificata la sussistenza dei presupposti, attiva il procedimento revisionale con provvedimento del direttore dell'Agenzia medesima"; e il comma 337 stabilisce che "Le rendite catastali dichiarate o comunque attribuite a seguito della notificazione della richiesta del comune di cui al comma 336 producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, indicata nella richiesta notificata dal comune, ovvero, in assenza della suddetta indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta del comune".

<sup>34</sup> L'art. 1, comma 336, legge citata, sancisce che: "I comuni, constatata la presenza di immobili di proprietà privata non dichiarati in catasto ovvero la sussistenza di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie, richiedono ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate la presentazione di atti di aggiornamento redatti ai sensi del regolamento di cui al D.M. 19 aprile 1994, n. 701 del Ministro delle finanze. La richiesta, contenente gli elementi constatati, tra i quali, qualora accertata, la data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, è notificata ai soggetti interessati e comunicata, con gli estremi di notificazione, agli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio. Se i soggetti interessati non ottemperano alla richiesta entro novanta giorni dalla notificazione, gli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio provvedono, con oneri a carico dell'interessato, alla iscrizione in catasto dell'immobile non accatastato ovvero alla verifica del classamento delle unità immobiliari segnalate, notificando le risultanze del classamento e la relativa rendita. ....".

I comuni constatata la presenza di immobili non dichiarati in catasto, ovvero di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali, devono richiedere ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate la presentazione dei necessari atti di aggiornamento catastale.

La legge finanziaria prevede, in caso di inadempimento della parte a seguito di notifica d'opportune richieste comunali, l'intervento sostitutivo (a titolo oneroso) degli Uffici Provinciali dell'Agenzia del Territorio.

Posto ciò, i meccanismi attraverso i quali i comuni possono chiedere la revisione parziale dei classamenti allo scopo di adeguare le rendite catastali sono di due tipi:

- a) il primo consiste nel chiedere agli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio (ex Catasto) di riesaminare gli immobili ritenuti particolarmente sottovalutati ai fini fiscali, rispetto a quelli similari situati nella stessa microzona (miniripartizione del territorio comunale con simili valori immobiliari) ex art. 3, comma 58, legge 662/96;
- b) il secondo consiste nel richiedere ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari non dichiarate in catasto o nelle quali siano intervenute "variazioni edilizie" che portano a una rivalutazione di fatto, di presentare dati di aggiornamento delle rendite sulla base dei programmi forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le rendite catastali comunque, dichiarate o attribuite a seguito della notifica della richiesta del comune, producono effetti ai fini fiscali a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, indicata nella richiesta notificata dal comune o, in assenza di tale indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta del comune<sup>35</sup>.

Ai fini dell'Imposta comunale sugli immobili (Ici) è prevista la proroga al 31 dicembre 2005 dei termini, scaduti al 31 dicembre 2004 per l'accertamento fiscale, con riferimento alle annualità 2000 e seguenti (comma 67), contrariamente a quanto stabilisce l'art. 3, comma 3 della legge n. 212 del 27 luglio 2000.

Invero, sono i funzionari ed impiegati dell'Agenzia del territorio i veri tecnici nella ricerca dei fenomeni di elusione fiscale e di tutela della fede pubblica. Per l'art. 1, comma 367 della legge n. 311/04 è "vietata la riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecarie che risultano acquisiti anche per via telematica in via diretta o mediata, dagli archivi catastali o dai pubblici registri immobiliari tenuti dagli uffici dell'Agenzia del territorio".

<sup>35</sup> L'art. 1, comma 337, legge citata, stabilisce che "Le rendite catastali dichiarate o comunque attribuite a seguito della notificazione della richiesta del comune di cui al comma 336 producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, indicata nella richiesta notificata dal comune, ovvero, in assenza della suddetta indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta del comune".

Vi è da evidenziare, in via preliminare, che gli addetti agli uffici dell'Agenzia del territorio sono ufficiali od agenti di polizia tributaria ai sensi dell'art. 31, comma 2, della legge 7 gennaio 1929, n. 4, ed ufficiali od agenti di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 57 del c.p.p., qualora abbiano comunque accertato fatti costituenti reati. Tuttavia, ai sensi dell'art. 1, comma 370, della legge n. 311/04, per ciascun atto di riutilizzazione commerciale sono pertanto dovuti i tributi speciali catastali e le tasse ipotecarie nella misura prevista per l'acquisizione, anche telematica dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali o ipotecarie, direttamente dagli uffici dell'Agenzia del Territorio. Pertanto, le attività di riutilizzazione commerciale sono consentite esclusivamente se regolate da speciali convenzioni stipulate con l'Agenzia del territorio. Ovviamente chi pone in essere atti di riutilizzazione commerciale non consentiti, è soggetto altresì ad una sanzione amministrativa tributaria di ammontare compreso fra il triplo ed il quintuplo di tributi speciali e delle tasse dovute.

Ai fini sanzionatori, si applicano comunque le disposizioni previste dal D.Lgs. n. 472/1997.

Posto che per l'art. 1, comma 373 della legge n. 311/04, "l'accertamento delle violazioni alle disposizioni dei commi 367 e 375 è demandata al Corpo della Guardia di Finanza che esercita a tal fine, i poteri previsti dall'art. 32 del D.P.R. n. 600 del 1973, avvalendosi della collaborazione dell'Agenzia del Territorio".

Questa norma non pare che possa apportare buoni frutti se non corretta in quanto la Guardia di Finanza, quale polizia fiscale prevista dalla legge n. 189/59, è atta alle indagini e verifica, fornendo poi dati e notizie agli uffici finanziari che rielaborandoli, emettono l'avviso di accertamento sulle violazioni riscontrate.

In questa situazione giuridica la correzione legislativa diviene necessaria nell'interesse dell'Erario: il giudice è giudice, mentre la polizia fiscale è apportatrice di dati e notizie che servono all'Amministrazione finanziaria del Territorio per rielaborare gli elementi e notizie, onde emettere un atto amministrativo d'accertamento tributario, se vi è violazione di norma finanziaria, che viene notificato al contribuente.

Infine, la revisione dei dati catastali da parte dell'Agenzia del Territorio con la collaborazione dei Comuni e con il supporto di adeguati mezzi telematici, apporta rendite fiscali tassabili aggiornate ai fini I.C.I. che con l'addizionale a favore delle Regioni potrebbe risolvere il problema dell'entrata Irap.

15. *La innovatio fiscale delle piccole e grandi imprese come incentivo alle intraprese*

A) Assodata l'*innovatio* tecnico contabile delle imprese in riferimento al 30 settembre 2004, le cui regole sono contenute nell'art. 2, comma 2, D.L. 282/2002, trasferito poi al 30 giugno 2005, il legislatore con la legge finanziaria 2005 ha inteso definire i presupposti.

Tale spostamento perciò, si riferisce non alla data di possesso dei beni (che rimane al 1° luglio 2003), ma a quella del versamento della prima rata, della redazione e del giuramento della perizia.

A condizione che la relativa imposta sostitutiva sia versata entro il termine del 30 settembre 2004, viene spostato al 31 marzo 2005 il termine previsto per le perizie anche per quanto concerne:

- a) la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazione non negoziate nei mercati regolamentati (ex art. 5, legge 448/2001);
- b) la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili e con destinazione agricola (ex art. 7, legge 448/2001).

Le imprese operanti nel settore della grande distribuzione possono trasmettere in via telematica all'Agenzia delle entrate, distintamente per ciascun punto vendita, l'ammontare complessivo dei corrispettivi giornalieri delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi (ex art. 1, comma 429, della legge n. 311/04).

Ai soggetti che nell'anno solare precedente hanno versato l'imposta sul valore aggiunto per un importo superiore a 2 milioni di euro, non si applicano le disposizioni riguardanti le modalità di liquidazione periodica e di versamento dell'Iva previste dai regolamenti di cui ai decreti del Ministro delle Finanze 366/2000 e 370/2000.

Tali soggetti potranno annotare le operazioni effettuate entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione (ex art. 1, comma 471).

Viene introdotto l'art. 60 *bis*, D.P.R. 633/72, che prevede l'individuazione dei beni, da effettuarsi mediante decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, per i quali, in caso di cessione a prezzi inferiori al valore normale, opera il principio di solidarietà nel pagamento dell'imposta sul valore aggiunto a carico del cessionario.

L'obbligato solidale può tuttavia, dimostrare, mediante adeguati documenti, che il prezzo inferiore dei beni è frutto di eventi o situazioni di fatto oggettivamente rilevabili o sulla base di specifiche disposizioni di legge, e che, in ogni caso, non è connesso con il pagamento dell'imposta (ex art. 1, comma 386).

La nuova norma introduce alcune novità riguardanti perciò, gli obblighi fiscali dei soggetti Iva. In particolare, le aziende della **grande distribuzione commerciale non sono tenute**

**all'emissione dello scontrino fiscale** per documentare i corrispettivi, a condizione che siano collegate telematicamente con l'Agenzia delle entrate e provvedano a trasmettere quotidianamente il totale giornaliero dei corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi. Le aziende che si avvalgono della facoltà di non emettere lo scontrino sono comunque obbligate a rilasciare la fattura, se richiesta dal cliente.

La legge chiarisce che sono *aziende della grande distribuzione* gli esercizi commerciali:

- a) con *superficie superiore a 150 metri quadrati*, se operano in Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti;
- b) con *superficie superiore a 250 metri quadrati*, nei Comuni più grandi.

B) Allo scopo di ridurre il carico fiscale sulle imprese, la **legge finanziaria 2005** prevede **tre** distinte **detrazioni Irap** (abbattimento della base imponibile) in sede di lettura contabile fiscale applicata:

- a) **deduzioni dei costi sostenuti per il personale addetto alla funzione ricerca e sviluppo**, inclusi gli oneri sopportati da consorzi tra imprese per la realizzazione di *programmi di ricerca*; ai fini della deduzione di tali costi, è necessaria un'**attestazione** del *Presidente del Collegio sindacale* (o di un revisore dei conti, o di un professionista iscritto all'albo dei dottori commercialisti, dei ragionieri, dei consulenti del lavoro), il quale dichiara che i costi sono stati sostenuti per attività di ricerca; sono deducibili, ai fini della determinazione della base imponibile Irap, sia le somme investite nella ricerca di base, sia quelle investite nella ricerca applicata;
- b) **deduzioni per le piccole imprese**, rapportate alla *base imponibile Irap*, come previsto dal D.Lgs. n. 446/1997 i cui importi sono stati ritoccati; le *nuove deduzioni* sono:
  - 1) *8.000 euro*, se la base imponibile Irap non supera i 180.759,91 euro;
  - 2) *6.000 euro*, se la base imponibile non supera i 180.839,91 euro; *4.000 euro*, se la base imponibile non supera i 180.919,91 euro; *2.000 euro*, se la base imponibile non supera i 180.999,91 euro;
- c) **deduzione per nuove assunzioni**; compete alle aziende che assumono dipendenti con contratto *a tempo indeterminato* nel triennio 2005/2007; la deduzione, che si determina *in rapporto all'incremento dei livelli occupazionali*, non può superare i *20.000 euro* per ciascun neo-assunto (40.000 euro per le imprese che operano in aree svantaggiate).

Dal 1° gennaio 2005, i datori di lavoro sono tenuti a trasmettere all'Inps, entro la fine del mese successivo a quello relativo ad ogni periodo di paga:

- 1) il **modello DM10**, contenente i dati mensili cumulativi di tutti i dipendenti;
- 2) il **modello EMENS**, contenente i dati individuali di ciascun dipendente.

È quanto stabilisce l'ente previdenziale con la *Circolare 22 novembre 2004, n. 152*.

I modelli comunque, vanno inoltrati **solo per via telematica** in uno dei seguenti modi:

- 1) direttamente dal datore di lavoro;
- 2) tramite un intermediario abilitato (dottore commercialista, ragioniere, consulente del lavoro, associazione di categoria). Del mancato o ritardato adempimento del professionista incaricato, la norma stabilisce una sanzione civile, la cui controversia è impugnabile davanti alle Commissioni Tributarie.

Sono esonerati dall'obbligo della presentazione dei predetti documenti gli *imprenditori agricoli*.

Il nuovo modello EMES *semplificherà alcuni adempimenti* (come la compilazione del modello Cud e del modello 770) e *ne eliminerà altri* (come la presentazione, dall'anno 2006, della denuncia riepilogativa annuale per i lavoratori parasubordinati).

La stessa norma n. 311/04 ha stabilito che, a partire dall'esercizio in corso al 31 dicembre 2006, le misure degli **acconti d'imposta** sono le seguenti:

- 1) **99%** per **IRE** (Imposta personale sul reddito);
- 2) **100%** per **IRES** (Imposta sul reddito delle Società).

Infine il *decreto interministeriale 13 ottobre 2004* – emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche fiscali di concerto con il Ministero per l'Innovazione tecnologica – provvede a regolamentare gli **aspetti tecnici e operativi della Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL)**, in attuazione della legge 14 febbraio, n. 30. Come è noto, la BCNL è lo strumento telematico istituito allo scopo di **promuovere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e ridurre i livelli di disoccupazione**.

Con questi strumenti politici di agevolazione fiscale il Governo ha inteso incentivare giustamente la ripresa economica delle imprese che incrementano il reddito nazionale lordo e l'occupazione.

I vari settori spingono alle infrastrutture necessarie senza riflettere per primi sugli accorgimenti della competitività di mercati aperti in una economia allo sbaraglio ed illusa dai mercati asiatici ritenuti dormienti in modo illusorio, non avendo considerato le grosse risorse della Cina e dell'Asia in generale.

Infine, se il problema delle infrastrutture fosse stato affrontato un cinquantennio fa, ancora prima che sia gli enti economici quali, IRI, ENI, EFIM, Aziende di Stato come le ferrovie, telefonie, energia elettrica etc...oggi, in un periodo di liberismo zoppo, avrebbe dato i suoi visibili risultati, anche perché sino al Governo delle Sinistre, (anche Craxiane silenziose) i presupposti di politica economica avevano come base le tre "f" di Franceschiello: festa, farina e forca, sottovalutando i vari deficit di bilancio statali e l'aumento del debito pubblico. Oggi rivedere il metodo secondo le

regole del Contratto di Maastricht che fissa il PIL al 3%, non è facile eliminare il debito pubblico e correggere i presupposti di politica economica a breve termine con un euro attanagliato dal dollaro USA.

Posto ciò, l'Euro incoraggia imprese e consumatori nell'attività di scambi a condizione che organi dello Stato tengono sotto controllo il mercato interno ed internazionale con strumenti di politica fiscale come avviene già e controlli sugli scambi con certificati di origine e dazi doganali variabili che già hanno dato risultati positivi in sede di competitività di mercato.

*15 bis. Il criterio intersoggettivo nella promozione degli investimenti e delle dotazioni infrastrutturali*

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 479 della legge finanziaria 2006 al fine di ottimizzare le attività istituzionali dell'Agenzia del demanio di cui all'articolo 65 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, e' operante, nell'ambito dell'Agenzia medesima, la Commissione per la verifica di congruita' delle valutazioni tecnico-economico-estimativa con riferimento a vendite, permuta, locazioni e concessioni di immobili di proprietà dello Stato e ad acquisti di immobili per soddisfare le esigenze di amministrazioni dello Stato nonché ai fini del rilascio del nulla osta per locazioni passive riguardanti le stesse amministrazioni dello Stato nel rispetto della normativa vigente.

Posto quanto è stato detto, con il comma 480 il legislatore afferma che per l'anno 2006, allo scopo di promuovere la realizzazione di investimenti e per il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, nonché gli enti inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, possono presentare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, specifici progetti da finanziare anche a valere sulle risorse iscritte nel bilancio dell'INAIL che risultino disponibili per investimenti. Nei successivi sessanta giorni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono approvati i progetti ammissibili nel rispetto degli obiettivi stabiliti con riferimento al patto di stabilità e crescita.

Con questi strumenti di politica finanziaria in sede fiscale i governanti hanno inteso completare la promozione degli investimenti con nuova infrastrutture iniziata con gli interventi della prima legge finanziaria del 2002 e completarle con i provvedimenti della legge finanziaria 2006, così il contribuente avveduto che non si è fatto influenzare dalla propaganda apolitica si è sentito incoraggiato sull'investimento della politica fiscale e della politica del credito aziendale con tasso tendente a uno

*16. I presupposti dell'accertamento delle violazioni dei fenomeni di elusione fiscale ed evasione dei tributi da redditi catastali nella riutilizzazione commerciale dei dati e documenti contabili*

L'art. 1, comma 373, della legge n. 311/2004 stabilisce che "l'accertamento delle violazioni alle disposizioni dei commi da 367 a 375 è demandato al corpo della Guardia di Finanza, che esercita a tal fine, i poteri previsti dall'art. 32 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 avvalendosi della collaborazione dell'Agenzia del Territorio".

Posto ciò, trattasi di un grossolano errore legislativo, in quanto la funzione della Guardia di Finanza, nella qualità di polizia tributaria, come previsto dalla legge n. 4, del 7 gennaio 1929, o di polizia economica fiscale, come riformata dalla legge n. 189, del 1959, ha come funzione quella di fornire dati e notizie agli uffici finanziari, che li elaborano per emettere l'atto amministrativo di accertamento, dopo averli completati con altri elementi ai sensi dell'art. 32 del D.P.R. n. 600 del 1973, ed art. 51 del D.P.R. n. 633 del 1972.

La Guardia di Finanza è nata come organo di verifica fiscale che, ai sensi dell'art. 33 del D.P.R. n. 600/75, deve fornire dati e notizie, mentre ai sensi degli artt. 54 e 63 del D.P.R. n. 633/72, dovrebbe collaborare con l'Agenzia del Territorio e non viceversa. È nel contempo organo di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 57 del c.p.p..

Da ciò discende che trattasi di un grave errore legislativo anche perché la polizia fiscale dovrebbe fornire dati e notizie agli organi fiscali di accertamento quale è l'Agenzia del Territorio, la quale poi, dovrebbe soltanto rielaborare i dati e le notizie con i suoi tecnicamente rilevati, e definire l'avviso di accertamento, se vi sono i presupposti, da notificare al contribuente che ha commesso l'elusione fiscale od ha violato la buona fede pubblica. Ciò al fine sempre di assicurare l'effettiva azione di contrasto all'utilizzazione illecita dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecarie soggette a tassazione anche sulla certificazione del servizio, che costituisce "valore sulle maggiori entrate derivante dall'attivazione dell'art. 1, commi da 367 a 375 (sempre della legge finanziaria 2005)". Posto ciò, nei limiti di spesa da 5 milioni di euro annui, entro il 30 aprile 2005 viene avviata alla Scuola Superiore dell'Economia e Finanze, una programmazione straordinaria di qualificazione continua e ricorrente, mirata e specialistica del personale dell'Amministrazione finanziaria e delle Agenzie fiscali, addetto alla predetta attività di accertamento. A tale programma di qualificazione e formazione può partecipare su base convenzionale anche il personale designato dagli Enti locali ed altri Enti pubblici per le analoghe esigenze di consolidamento dell'azione di contrasto all'elusione fiscale, in presenza di coincidente regime di pubblico interesse. In questo contesto non può mancare la tutela del contribuente da parte del Garante del contribuente qualora si riscontrano vizi di legittimità nella ricerca del reddito catastale tassabile mediante l'utilizzazione di dati e notizie non sempre corrispondenti al vero.

17. *La prospettazione di ripresa economica nella correzione dei valori di mercato fra competitività e profitto*

La differenziazione fra euro e lira in sede di mercato aperto acquista valenza se vi è controllo fra costi di produzione e mercato al minuto ove attinge i beni di consumo la *mater familia*, che ha sempre la misura del prezzo. Le vecchie massaie acquistavano i beni deteriorabili, come frutta e verdura, pochi attimi prima della chiusura del mercato per guadagnare la rendita del consumatore.

Oggi, questa rendita del consumatore, è tenuta presente solo nei piccoli o grandi centri dalla vecchia signora pensionata che si reca al mercato al minuto verso l'ora di chiusura del mercato rionale, oppure con la tessera di socio dei Super Mercati a prendere la merce di attiraggio, venduta sottocosto o pari al costo.

Mentre per i generi vulnerabili a breve termine vi è un vantaggio, sia per chi acquista all'ultima ora del mercato che per lo stesso commerciante, che non perde il costo della merce se risultasse invenduta, dato che trattasi, come per esempio della verdura, che è di breve durata.

Purtroppo dal 2002 il dollaro si è deprezzato del 30% rispetto all'euro e così anche la divisa cinese. In vero attualmente il deficit USA è intorno al 7% del prodotto interno lordo.

L'Europa è ferma a più 0,8% sull'ultimo trimestre, mentre Cina ed India crescono dal 9 al 6,5% l'anno. In questo status di concorrenza fra l'Europa e la Cina, per prima è necessario inserire le norme di salvaguardia previste dal trattato di Roma del 1957, che sono necessarie per l'Italia e l'Europa se vogliono tutelare la produzione nazionale mediante anche mezzi fiscali che rendono competitive le merci nazionali in cui è prevalente la qualità.

In questa situazione di stagnazione del Mercato nazionale ed Europeo è necessario che il contratto di Maastricht modifichi il rapporto tra disavanzo e PIL al 3% e la stabilità monetaria portandolo almeno al 5%, in modo che il povero possa essere spinto a risparmiare, allettato da un saggio di interesse ragionevole, che poi, in parte spenderà essendo di supporto allo stipendio o pensione. Sosteneva il Crosara, uno dei più valenti monetaristi italiani, che, senza le oscillazioni anticicliche elastiche, il piccolo risparmiatore spende tutto non avendo interesse a privarsi dell'uso del capitale quando il suo reddito di capitale tendente a meno uno, oppure a zero, come avviene oggi con il rapporto disavanzo PIL al 3% e con scarsa armonizzazione fiscale di fronte ad una concorrenza internazionale senza regole. Il Trattato del mercato comunitario del 1957, proponeva a tutela della competitività delle merci extracomunitarie l'applicazione delle norme di salvaguardia, che sono venute meno con il contratto di Maastricht avendo fissato i punti rigidi della stabilità monetaria nel rapporto disavanzo PIL al 3%, danneggiando così il risparmiatore più bisognoso con scarso compenso del capitale dato a prestito, in questo modo le scelte dei monetaristi moderni che hanno sostenuto il rapporto disavanzo-PIL al 3% non hanno avvantaggiato le imprese nella ricerca

del reddito a medio e lungo termine<sup>36</sup>. Posto ciò, il contratto di Maastricht per essere valido doveva essere coordinato con le politiche degli Stati aderenti all'unione Europea, ponendo anche i limiti alle banche per il prezzo dei servizi ad alto costo anche per la tenuta del conto corrente, il cui prezzo d'uso non dovrebbe essere superiore ad un euro al mese e non al prezzo di 4,50 euro mensili per il conto famiglia e poi, aumenti questi prezzi per le imprese e i lavoratori autonomi. A ciò si aggiungono gli esosi costi per i vari servizi richiesti dal cliente, mediante conto corrente e che incidono sui costi imprenditoriali. Il risparmiatore poi è salassato con interessi tendenti ad uno dai quali è sottratto il 27% di imposta secca. In questa situazione abnorme e grave correlata alla rivalutazione dell'euro, la collettività paga le conseguenze non rinunciando ad usare il capitale che potrebbe apportare un minimo reddito al risparmiatore impoverendo così le proprie risorse.

#### *18. Il mercato d'urto nelle crisi congiunturali negli scambi con Paesi disturbatori*

Secondo Ricardo e Wagner, nei momenti di crisi congiunturali di un Paese il cui prodotto può superare e vincere la concorrenza solo se riduce il prezzo mediante un costo complesso del bene prodotto, comprensivo del trasporto ed imposte per raggiungere il mercato, più miglioramenti della qualità del bene, ma pari a quello del Paese disturbatore, con un ricarico dal 10 al 20% del prezzo al minuto.

In questo modo il produttore italiano potrebbe attanagliare le merci importate se rinuncerà all'utile e al profitto anche a medio termine per mantenere l'occupazione ed il mercato, pur vedendo a lungo periodo ricavo uguale al costo globale e tendente a meno uno o ad uno. Infatti, se la Fiat ed altre fabbriche tenessero presenti le fabbriche automobilistiche tedesche quali Mercedes, BMW, Audi ecc..., che praticano sconti dal 20 al 30%, per non perdere il mercato, queste nostre fabbriche che sperano sempre nel contributo statale come nel passato, potrebbero risolvere e bene i loro problemi.

Per Smith, De Viti De Marco e Puviani, solo se il prezzo tendente ad uno e con il miglioramento della qualità prodotta, vince il mercato interno in momenti di crisi economica.

Adamo Smith, liberista per eccellenza, sosteneva che il prezzo non è regolato solo dal mercato che lo determina secondo la capacità dell'utente che spesso, come si è detto, può determinare la rendita del consumatore sia del mercato al minuto che all'ingrosso, ma dalle regole dettate da chi governa mediante prezzi comparati fra Stati.

I beni più fruibili influenzano il mercato attraendo l'utenza soprattutto nei supermercati, ove vi sono merci cedute al costo o quelle al sottocosto in rapporto al tempo di possibile consumo, le cui

<sup>36</sup> CIAVARELLA D., *La finanza dinamica*, ed. M.R.T., Roma 1978, pag. 369 e segg.; Idem, *La scienza del governare*, ed. Gespi, Milano 1992, pag. 773 e segg.; LECCISOTTI M., *Lezioni di Scienza delle finanze*, ed. Giappichelli, Torino 1990, pag. 24 e segg.; BOSI P., *Corso di Scienza delle finanze*, ed. il Mulino, Bologna 2000, pag. 121 e segg.

attrazioni portano poi ad acquisto di altri beni messi in commercio nello stesso sidis dell'operatore economico. Per questi beni è l'utente che determina il prezzo in rapporto allo stato psicologico del consumatore correlato alla concorrenza. Ma vi sono però beni che possono essere regolati dai governanti fissando delle regole e questi sono i beni sanitari quali i medicinali di largo consumo, ove un buon governo fissa le regole contrattuali per sè e per i cittadini. Vi sono beni poi che in un libero mercato devono essere protetti con regole di accordi comunitari dettando limiti di salvaguardia come è stabilito nel Trattato di Roma del 1957, il quale fissa i limiti di merce estera da importare in rapporto alle merci italiane esportate anche in quello Stato. Da ciò nascono poi le protezioni necessarie della produzione debole di alcuni beni per l'alto costo dei fattori della produzione come la forza lavoro, che non possono competere con gli altri beni prodotti provenienti da Stati ove il fattore costo-lavoro è di gran lunga inferiore al nostro, quali la Cina, l'India, il Giappone, ecc.... Così, uno Stato libero, in periodi di crisi congiunturale, per non morire è costretto a determinare protezione a circuiti invisibili attraverso imposte indirette sul grado di qualità, applicando maggiore tassazione su beni di scarso valore provenienti da importazione. Il mezzo fiscale è quello che oculatamente può proteggere le merci italiane come i tessuti, le scarpe ed i beni elettronici, qualora fosse vietato l'emissione di dazi protettivi di importazione, solo al fine di rendere competitive le merci prodotte in Italia uguali in sede di competitività. Il marchio di qualità non sempre influenza il prezzo per il povero che non ha mezzi monetari ma ha bisogno di quel bene, per cui solo la leva fiscale è quella che può proteggere la produzione italiana, il cui costo lavoro è molto elevato, non inferiore al 48% del costo globale del fattore della produzione del bene di fronte a quello cinese od asiatico che non supera il 7% del costo per unità prodotta. Nei momenti di crisi congiunturale le fabbriche italiane devono avere più banditori a porta a porta che operai onde vendere a basso costo con una qualunque formula o contrattazione agevolata elevando il reddito nazionale lordo, onde poter produrre e lavorare con prezzi senza il premio dell'utile onde tutelare l'occupazione e la produzione. Così, i sindacati per Einaudi, in periodi di crisi economica non devono scioperare per mantenere il prezzo salario, bensì l'occupazione e la produzione. È cattiva politica sindacale, per il D'Albergo e Wagner, quando si sciopera in momenti di crisi economica.

A tale proposito, l'economia sommersa costituisce mezzo di difesa dell'imprenditore povero nei momenti di crisi sia economica che congiunturale. Di solito per esigenza di sopravvivenza di impresa e di occupazione, il 20% circa delle imprese italiane del Centro e del Sud (di fronte a tutte quelle fiscalmente legittime o seminormali nel mercato) operano in regime di evasione fiscale totale, onde superare la concorrenza esterna e quella interna e conservare nel contempo i mercati della Russia, Lituania, Lettonia, Ucraina, etc...Però, queste imprese che operano in evasione, a medio termine, in sede di condono fiscale al 40% si legittimano aderendo al condono tombale. Se

queste imprese avessero operato nella legittimità giuridica, corrispondendo all'Erario, Enti impositori, Comuni, Province e Regioni, i tributi generali e speciali oltre agli oneri sociali del personale dipendente, non avrebbero e potuto essere competitive con quelle asiatiche negli scambi di beni rimanendo senza reddito minimo di impresa e con forze di lavoro disoccupate. Purtroppo, per eliminare le imprese in evasione fiscale, necessita che i governanti intervengano riducendo con forme agevolate fiscali a circuito, il costo complesso della merce onde affrontare i mercati interni e di paesi esteri, e devono essere poste in posizione di poter gareggiare in sede di competitività con quelle asiatiche, ove il costo salario non supera il 7% totale, di fronte a quello italiano che supera di molto il 48% dell'unità prodotta.

### *19. I principi teorici del prezzo-tariffa nel liberismo zoppo*

Per tariffa si intende la determinazione del prezzo di una o più unità di un servizio pubblico fatta dallo Stato, o con l'approvazione di esso se l'esercente è persona giuridica (ente) od organo-impresa (municipalizzate), ovvero società per azioni, a condizione che vi sia Stato sociale.

Tale determinazione, se si tratta di singoli o società commerciali, tende ad essere fatta secondo la nota legge del valore in regime di monopolio, per cui il prezzo è fissato dal monopolista in quella misura che gli procura il massimo profitto (punto di Cournot).

Se si tratta, viceversa, di organi-impresе pubbliche, i cui fini non sono quelli di realizzare il massimo utile, ma di rendere accessibile il servizio al maggior numero di persone, è stabilita in modo da avere una certa equivalenza fra costi e proventi.

Per questo motivo il prezzo unitario dei servizi prestati dalle pubbliche imprese (oggi tutte trasformate in S.p.A. in sede organizzativa) prende il nome di tariffa. Le tariffe sono prospetti di prezzi a classi, entro cui gli utenti dei servizi di pubblica utilità, su offerta inderogabile proposta dall'impresa pubblica, sono liberi di distribuire le loro unità di consumo, cioè di domanda, secondo la loro capacità di sostenere il costo. Perciò, per l'Arena, vi è convenienza, sia alla luce dell'uguaglianza delle unità marginali ponderate sia in base alle produttività marginali ponderate (per esempio: trasporto uguale servizio prodotto)<sup>37</sup>.

Si tratta, non di prezzi troppo elevati che ridurrebbero la domanda, né troppo bassi che darebbero solo un grande prodotto lordo, estendendo eccessivamente il consumo, ma di prezzi

<sup>37</sup> PUVIANI A., *Teoria dell'illusione finanziaria*, Palermo 1902, pag. 36 e segg.; SAX E., *Principi teorici di economia di Stato* (tradotto in lingua italiana da Ludovico Eusebio), ed. Unione tipografica Torinese, Torino 1920, pag. 458 e segg.; ARENA C., *Finanza pubblica*, Utet, Torino 1963, vol. I; CIAVARELLA D., *La scienza del governare*, ed. Gespi, Milano 1992, pag. 543 e segg.; MANCINI G., *L'autonomia della concessione di servizi nell'ambito della concessione di opere pubbliche*, in *Rass. Lav. Pubblici* 1988, fasc. I, pag. 440 e segg.; CIAVARELLA D., op. cit., pag. 743 e segg..

intermedi tra i due estremi, che assicurano il massimo prodotto netto di pubblico monopolista, cioè compatibile con fini non economici.

Tale comportamento non è stato tenuto, invece, dalle imprese municipalizzate o regionalizzate in questi ultimi tempi, aggravando così il *deficit* delle entità autarchiche locali, anche se in buona parte trasformate in Società per azioni con un solo socio o più soci.

Per alcuni servizi gli organi pubblici sogliono fissare prezzi che variano secondo le condizioni economiche degli utenti. Un esempio del genere lo offrono le aziende dei trasporti (regionali e nazionale), le quali fanno pagare il servizio ferroviario ai viaggiatori di prima classe ad un prezzo superiore al costo, mentre a quelli della seconda ad un prezzo uguale od inferiore, in modo che gli uni pagano in più, gli altri pagano in meno. Lo stesso avviene fra gli utenti della prima e della seconda fascia dell'energia elettrica. Infatti, quelli della prima fascia pagano un prezzo per il consumo certamente inferiore al costo del servizio richiesto, mentre quelli della seconda fascia (contratto di adesione superiore a 3 Kwh.) pagano sia un canone che un prezzo per utilità di consumo superiore al costo in quanto fissato per legge dallo Stato monopolista, o società per azioni con capitale pubblico alla quale è stata affidata in gestione il servizio. Oggi la maggioranza dei servizi sono svolti da società di capitali di provenienza pubblica, che prima operavano sotto la veste di enti economici oppure organi-imprese pubbliche.

Queste nuove entità privatistiche oggi operano in regime di libera concorrenza con protezione occulta, perché servono a fini sociali dello Stato in regime privato ma con tutela pubblica (veggansi: ENI, ENEL, Ferrovie dello Stato S.p.A., ACEA, TELECOM S.p.A., etc...).

Queste trasformazioni organizzatorie non sfuggono alla *teoria economica dei prezzi multipli* o della differenziazione dei prezzi, che qui prende il nome di discriminazione delle tariffe. La politica di tali prezzi, nell'ambito della tendenza a coprire globalmente il costo di produzione, tiene conto di solito della relazione fra l'elasticità della domanda e l'altezza del reddito spendibile per grandi classi di redditeri (se il prezzo di una cosa fosse molto alto per una classe qualsiasi di persone, questa non ne comprerà se non in piccola quantità).

Non bisogna sottovalutare il fatto che i prezzi pubblici vengono fissati quasi sempre con legge o atto avente forza di legge mediante valutazioni di natura politica e di natura politico-finanziaria. Si tratta degli stessi principi che vengono stabiliti dai governanti per i servizi forniti dalle imprese municipalizzate e regionalizzate, oltre che dalle società per azioni a prevalente capitale pubblico che svolgono un servizio speciale, ritenendo in quel momento politico più utile inquadrare determinati servizi o beni fra quelli pubblici, anche se, come si è verificato per l'energia elettrica, le Regioni possono aumentare l'imposta di fabbricazione e di conseguenza aumentare il prezzo-tariffa del Kwh. e per le strade ferrate le aziende ferroviarie possono ridurre le agevolazioni per i lavoratori pendolari ed annullare le agevolazioni per tragitti a lunga distanza.

Comunque, l'aumento del prezzo ed il deficit, continuo e permanente, delle aziende che producono i servizi pubblici sono stati giustificati dall'estensione degli stessi e dall'ammortamento delle spese di nuovi impianti; versione logica sul piano politico-finanziario, ma illogica per l'utente che si è visto aumentare il canone e, quindi, i costi dell'impresa familiare, in contrapposto con gli alti salari concessi ai dipendenti di tale aziende con una vasta gamma di categorie professionali.

Orbene, per meglio realizzare questa sua politica, lo Stato o l'azienda S.p.A. delegata non stabilisce un prezzo unico, ma prezzi molteplici ed a classi (secondo la diversa capacità economica e contributiva delle varie categorie degli utenti).

Perciò, questa politica dei prezzi consente di utilizzare la massima capacità di rendimento degli impianti esistenti, sfruttando la massima capacità di consumo delle diverse categorie di utenti. L'azienda delegata, qualunque sia la sua configurazione giuridica, può utilizzare il monopolio che le spetta e la corrispondente politica di prezzi multipli per raggiungere, attraverso la diffusione del servizio, il minor costo unitario per tutti i benefici speciali a favore di particolari categorie di cittadini ed al fine oggi, secondo le nuove visioni politiche dei governanti, di conseguire un certo profitto probabilistico. Ed è per questo che le privatizzazioni convulse possono portare all'aumento del prezzo del servizio sociale a svantaggio dei meno abbienti.

Come si è visto, il costo del servizio pubblico viene ridistribuito fra gli stessi utenti (ricchi e meno ricchi) del servizio richiesto. Riconosciuta la convenienza di adottare prezzi multipli differenziati, si possono sfruttare rendite di consumatori ricchi per rendere possibile, con servizi sottocosto ad utenti poveri, una diffusione del consumo ritenuta non solo socialmente utile, ma economicamente conveniente alla collettività ed agli stessi che subiscono una maggiore diminuzione di rendita, i quali non potrebbero godere della rendita residuale se quella diffusione del consumo non permettesse la riduzione dei costi del servizio o addirittura la sua produzione.

Comunque, in ogni caso, nel fornire a tutti i beni o servizi di pubblica utilità, ad alcuni sotto costo ad altri sopra costo, ma sempre ad un prezzo inferiore a quello che praticerebbe un imprenditore del tutto privato, si hanno prezzi politici discriminati, che rappresentano uno dei mezzi di redistribuzione della ricchezza, impiegati con l'attività finanziaria.

#### *20. I vari tipi del prezzo-tariffa nella tutela del contribuente*

Le tariffe in genere e nel complesso sono razionalmente stabilite tenendo conto del costo e dell'utilità del servizio reso: limiti rispettivamente minimo e massimo del prezzo. Esse si distinguono in:

- a) *differenziali*, quando il prezzo varia in ragione delle unità di servizio usufruite, ma in misura meno che proporzionale (es. le tariffe ferroviarie);
- b) *proporzionali*, quando il prezzo varia in ragione delle unità di servizio usufruite (es. tariffe telegrafiche);
- c) *uniche*, quando consistono in un uguale pagamento da parte di tutti gli utenti, come accade nel servizio postale;
- d) *graduali*, quando il prezzo non varia da una unità all'altra del servizio, ma da una classe o gruppo d'unità all'altra, di modo che, entro ogni gruppo, il prezzo è unico;
- e) *a zone*, quando tenendo presente determinate situazioni obiettive (zone depresse, terremotate, alluvionate, etc.), il prezzo è fisso per una determinata zona;
- f) *per fini sociali*, quando lo Stato intende attuare una politica di intervento o ad incentivo indiretto (abbonamento per studenti e lavoratori pendolari, tariffe militari, etc.).

Questa discriminazione pare tecnicamente e finanziariamente esatta, perché il sistema delle tariffe multiple o dei servizi pubblici multipli attua una politica di finanza dinamica che, mentre agevola (per es. bassi prezzi pubblici per beni o servizi primari a classi sociali particolarmente bisognose), redistribuisce il costo del servizio fra gli utenti. Tutto ciò consente di utilizzare la massima capacità di rendimento degli impianti esistenti, sfruttando la massima capacità di consumo delle diverse categorie di utenti. Quindi, l'azienda delegata al servizio pubblico può utilizzare il monopolio che le spetta e la corrispondente politica dei prezzi multipli per raggiungere insieme, attraverso la diffusione del servizio, il minor costo unitario per tutti e benefici speciali a favore di particolari categorie di cittadini<sup>38</sup>; tutto ciò a condizione che rinunci al profitto o ad una parte di esso.

I prezzi dei servizi pubblici sono stabiliti in vari modi, secondo la natura, la forma ed il fine degli stessi. Un esempio tipico è rappresentato dal trasporto ferroviario dove sono applicate tariffe differenziali, che possono essere *a base variabile decrescente*, come ad esempio quelle che si applicano sull'intero percorso, oppure meglio a tratti successivi di percorso, ed *a base variabile crescente*, come quelle che mirano a facilitare i brevi percorsi. In genere le tariffe differenziali applicano basi diverse per percorsi successivi: la base gioca limitatamente ad un determinato percorso ed il prezzo dell'intero percorso si ottiene sommando i prezzi dei percorsi parziali ottenuti con l'applicazione per ciascuno di essi della base relativa.

<sup>38</sup>ESSAI, *Repartition des richesses*, ed. Du Journal des Economistes, Paris 1896, pag. 425 e segg.; PANTALEONI M., *Teoria della pressione tributaria*, in Scritti vari di economia, Serie I, Roma 1987, pag. 111 e segg.; ARENA C., *Scienza delle finanze*, Stab. Tipo-Litografico V. Ferri, Roma 1956, pag. 257 e segg.; FANNO M., *Elementi di Scienza delle finanze*, ed. Letters, Torino 1959, pag. 221 e segg.; CAGNOLI A., *Lineamenti giuridici del potere di imposizione tariffaria nel settore dei pubblici servizi di trasporto in concessione*, in Annali dell'Ist. di Dir. Pubbl. della Fac. di Economia e Commercio dell'Università di Roma, ed. Bulzoni, 1970, pag. 299 e segg.; NEBBIA G., *L'economia come scienza delle cose materiali*, in Annali della Fac. di Economia e Commercio dell'Università di Bari, 1990, pag. 14 e segg.; LEUZZI B., *Servizi pubblici: una metodologia di intervento*, in Ragione, 1989, n. 66, pag. 6 e segg.

Al contrario, la tariffa a zone non varia secondo la distanza, per la somma dei vari tratti di percorso, ma è fissa per una intera zona di percorso. La non proporzionalità dell'utilità e specie del costo è più evidente per il trasporto delle notizie, che ha maggior prevalenza di specie generali, tale da dar luogo alla tariffa unica, cioè ad una tariffa che non varia qualunque sia il numero delle unità consumate del servizio ed entro limiti che costituiscono varie classi o zone. È questo il caso delle tariffe postali e telegrafiche, le cui spese, in gran parte generali, riguardanti lo smistamento, il trasporto, la distribuzione variano di poco sia che si raccolga, si trasporti o si distribuisca una limitata o una grande quantità di lettere a breve o a lunga distanza. Tener conto di queste differenze implicherebbe tanto maggior costo per l'applicazione di varie tariffe, che non converrebbe allo Stato stesso.

Infine, nel complesso di questi servizi si ha un misto di tariffe uniche, proporzionali e differenziali, seguendo una generale tendenza all'unificazione semplificatrice.

Molti servizi postali sono appaltati a cooperative private, che però non danno un servizio soddisfacente e spesso non rispondono ai bisogni dell'utenza in sede di operatività attenta.

#### *21. Le scelte politiche dei governanti sul deficit delle imprese pubbliche o in concessione dei servizi sociali e necessari*

Questa teoria che ha preso il nome del suo ideatore Hotelling<sup>39</sup>, afferma che le tariffe delle imprese pubbliche, aventi per i loro impianti fissi vaste spese generali, devono essere ridotte al punto da coprire i soli costi di esercizio o marginali; devono provvedere ai costi fissi mercé l'imposta sul reddito e sul risparmio (oggi queste categorie di imposte si trovano conglobate nell'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche), come conseguenza dell'utilità generale congiuntamente soddisfatta, che è anche quella di accrescere con questa pratica il benessere e l'efficienza.

In sintesi, nel secolo dell'economia del benessere, questa teoria intendeva accrescere la rendita del consumatore. Per questo motivo, sostiene l'Arena, gli investimenti per la creazione o l'estensione delle imprese pubbliche, oggi in buona parte trasformate in S.p.A., dovrebbero gravare sul disavanzo del bilancio statale.

Tale teoria fu formulata per la prima volta nel 1885 dal Launhardt<sup>40</sup> e ripresa successivamente dal Pareto, il quale nell'esame dei fenomeni concreti, ha dimostrato che all'impresa privata lo Stato

<sup>39</sup>WEBER H., *Il metodo delle Scienze Storico-Sociali*, ed. Einaudi, Torino 1958, pag. 78 e segg.; SEN A., *Denaro e valore - Etica ed economia delle finanze*, ed. Elefante, Roma 1991, pag. 29 e segg.; BERLIN J., *Four essays on Liberty*, Oxford Univ. Press, Oxford 1969, pag. 109 e segg. HOTELLING H., *Econometria*, 1938; idem, *Il benessere collettivo in relazione a problemi di tassazione ed alla scelta del prezzo per i servizi ferroviari e per i servizi pubblici*, 1938.

<sup>40</sup>LAUNHARDT C.F., *Fondamenti matematici dell'apprendimento dell'economia*, 1885; CROSARA A.A., *L'economia fiscale*, ed. Studium, Roma 1951, pag. 19 e segg.; CORNELUTTI F., *Il valore della legalità fra giudice e politica*, ed. ETI, Venezia 1953, pag. 9 e segg..

sociale può sostituire quella pubblica, applicando un'imposta sui beni al consumo. Ma anche se tutti sostengono che imposte indirette sui consumi sono ingiuste ed immorali, tutt'oggi i governanti attuano la politica fiscale proprio secondo il pensiero del Pareto, che vedeva nelle imposte indirette un sistema tributario più razionale.

Comunque, il problema deve essere inquadrato nell'economia dei *costi costanti*. Difatti, nel caso di costi costanti molto alti per ingenti investimenti, il costo medio per unità prodotta continua a declinare <<per una lunga gamma di variazioni di produzione>> (il caso delle ferrovie), in modo che il costo marginale, di solito, scende al di sotto del costo medio per un intero ordine di operazioni<sup>41</sup>. Sarebbe come adottare anche per le tariffe il criterio di formazione proprio delle tasse; e ciò, almeno in via logica, non deve avvenire perché in simili circostanze la domanda diverrebbe inelastica e la differenza tra prezzo e costo verrebbe suggerita da un interesse generale soddisfatto in misura eccessiva. Al contrario, in caso di interesse particolare, se la politica delle imprese fosse saggia, si avrebbe il prezzo giusto. Ma siccome la domanda dei servizi pubblici deve essere elastica, soprattutto in periodi di liberismo zoppo, la politica dei prezzi sottocosto danneggerebbe la soddisfazione di altri fini generali, forse più importanti.

Per non danneggiare i contribuenti con più pesanti oneri ed evitare disavanzi inutili di bilancio, è buona politica che i prezzi-tariffa vengano determinati a copertura dei costi di servizio, più una limitata riserva per l'estensione del servizio e l'aggiornamento degli impianti. Ma per attuare un prezzo a copertura devono essere rivisti i salari differenziati del personale dipendente a seconda delle categorie a cui appartiene. Infatti, il lavoratore che percepisce un salario psicofisiologico, pur esplicando più ore di lavoro e pur contribuendo con prelievo fiscale alla spesa pubblica, appare più penalizzato in rapporto agli altri. E ciò non conforta la giustizia e l'equità.

Pertanto, è con i prezzi molteplici che si trasforma la rendita del produttore in rendita del consumatore più povero, ottenendo in tal modo una redistribuzione delle spese fra utenti ricchi del servizio pubblico e utenti più poveri. Per questo motivo le aziende delegate al servizio pubblico devono applicare ancora prezzi multipli e per classi, secondo la diversa capacità economica delle varie categorie di utenti destinare a sopportare il carico della prestazione. Dal punto di vista finanziario, è necessario conoscere questa politica delle tariffe, la quale proviene da scelte politiche dei governanti per quanto riguarda il prezzo-tariffa dei servizi pubblici.

<sup>41</sup>ROSSI P., *Corso di economia politica*, ed. Stabilimento del Guttenberg, Napoli 1843, vol. II, pag. 102 e segg.; CHARLES GIDE, *Cours d'économie politique*, ed. Du Journal du palais, Paris 1909, pag. 623 e segg.; ARENA C., *op. cit.*, pag. 260 e segg.; COUSE R.H., *The Marginal Cost Controversy*, in Riv. Economia, 1946; CIAVARELLA D., *L'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato nelle considerazioni teoriche della finanza pubblica*, UTET, Torino 1972; STEFANI G., *Il finanziamento pubblico dei trasporti urbani in cinque grandi aree metropolitane statunitensi*, in Centro studi sui sistemi di trasporto, quaderno n. 4, Roma 1973, pag. 13 e segg.; MAZZELLA C., *Le innovazioni sui servizi di riscossione dei tributi e di tesoreria comunale*, in Finanza locale, 1989, pag. 1218 e segg.; CIAVARELLA D., *L'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato nelle considerazioni teoriche della finanza pubblica*, UTET, Torino 1972.

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>><sup>42</sup>. 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 netto<sup>43</sup>.

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.;

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> ROMAGNOSI G.D., *Collezione degli articoli di economia politica e statistica civile*, 3<sup>a</sup> 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'Albergo<sup>44</sup>, 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

<sup>44</sup> 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 Stefani<sup>45</sup>, 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

<sup>45</sup> 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»<sup>46</sup>. 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

<sup>46</sup> 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 amministrazione<sup>47</sup>. 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 privati<sup>48</sup>. 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

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> 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 talchè 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'impresa 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 dà 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*

