

Garante svolge la funzione di Organo referente al Governo ed al Parlamento, quale Organo a piena autonomia per cui non è discutibile la figura di Authority indipendente del Garante del contribuente a tutela generale degli Organi Istituzionali e della Pubblica Amministrazione.

In questo innesto legittimistico, da definire attraverso una previsione a chiarimenti, diventa grave il contenuto del 5° comma, dell'art. 13, della legge n. 212/2000, ove è previsto che un organo soggetto alla sua vigilanza e controllo, qual è l'Agenzia delle Entrate, deve fornire al Garante stesso risorse umane e materiali.

Affermava Carnelutti che l'arte del giudicare è al di fuori dell'arte di amministrare, perché le due funzioni sono autonome fra loro, per cui costituisce grave errore legislativo la subordinazione economica ed umana del Garante ad un organo sottoposto al suo controllo e vigilanza.

In questa situazione giuridica, anche per il Foderaro la personalità interorganica del Garante non sarebbe più l'ufficio e non potrebbe identificarsi ed immedesimarsi con l'organo senza la sua piena autonomia.

Per questa ragione, sia per Arangio Ruiz che per il Ferrara ed il Foderaro, l'organo garante è un'istituzione di istituzioni ed agisce ed opera con piena autonomia nell'ambito della sfera di funzioni che gli è stata conferita con legge, fornendogli mezzi funzionali e strutturali da rinnovare autonomamente nella sua alta funzione.

Assodato che, nella maggioranza dei casi, l'alta professionalità dei direttori dell'Agenzia delle Entrate evita quasi sempre di ricorrere a mezzi di scarsa legalità a seconda delle circostanze per intimorire il Garante nella sua funzione, questo Garante per la Puglia quale Presidente anche dell'Organizzazione Nazionale dei Garanti del Contribuente, pur stimando gli organi dell'Agenzia delle Entrate, vede necessario una correzione del metodo in modo che il Dipartimento delle Politiche Fiscali provveda direttamente a distribuire i mezzi finanziari, secondo l'ampiezza della Regione, e nel contempo, provveda ad istituire un corpo autonomo di impiegati e funzionari, addetti alla segreteria tecnica dei Garanti del contribuente, che avendo acquisito una certa preparazione professionale, abbiano una carriera propria e degli emolumenti propri ed aggiuntivi.

Questo Garante vede che gli addetti alla propria segreteria, non hanno retribuzioni aggiuntive per le attività che svolgono, in tempi diversi, compreso quello di segretario cancelliere improprio addetto agli atti deliberati o che compie il Garante. Se questi impiegati e funzionari avessero avuto un proprio ruolo alle dipendenze del Garante quale organo in piena autonomia, nel quadro di risorse dirette per gli Uffici regionali del Garante, egli avrebbe potuto riconoscergli un compenso aggiuntivo per tempo e specialità di preparazione.

Posto ciò, sollecita un inquadramento tecnico specifico di questi addetti alle segreterie del Garante ai direttori dell'Agenzia delle Entrate, in modo che su proposta del Garante possano meglio considerare la loro attività specialistica ai fini di un minimo di retribuzione aggiuntiva annuale o semestrale come premio di produzione, come avviene anche per gli impiegati in sede operativa, anche perché la loro attività specialistica fa onore alla stessa Agenzia delle Entrate.

Tanto detto, in questa sede, questo Garante con esperienza specifica di 43 anni di insegnamento universitario, in materia tributaria, può affermare che il personale del Corpo della Guardia di Finanza operante in questa Regione ha capacità di riflessione e di operatività anche in campi più estesi come il contrabbando ed il traffico degli stupefacenti. Infine fermo restando i compiti previsti dall'art. 1 della legge n. 189 del 23 aprile 1959, i militari del Corpo della Guardia di Finanza sulle funzioni di polizia economica e finanziaria, così come è previsto dall'art. 2 del D.Lgs. n. 68 del 19 marzo 2001, riscontrano la legittimazione delle operazioni di entrate tributarie e spese dei bilanci pubblici delle Regioni, Comuni, Province, Università, Camera di Commercio, Unione Europea ed Enti impositori *secundum legem*, mentre collaborano con il Garante del contribuente regionale, ai sensi dell'art. 3 della norma citata, sulla funzione di Autorità indipendente secondo le regole dell'art. 13, comma 2 e 13 bis, della legge n. 212/2000.

È necessario comunque rilevare che sulle attività svolte presso gli Enti locali, le Università ed altri Enti impositori, i militari del Corpo della Guardia di Finanza hanno tenuto un corretto comportamento, ponendo in evidenza una preparazione degna della propria funzione, tanto che in casi dubbi non hanno mancato di informare il Procuratore Regionale della Corte dei Conti e questo Garante.

E parimenti, sia per l'Agenzia delle Entrate che per l'Agenzia del Territorio e delle Dogane e anche del Demanio, questo Garante può affermare che operano con professionalità, oculatezza, riscontrando in sede di equità legale qualche errore che non può non commettere anche chi opera con intelligenza e senso del dovere. Per queste ragioni, il Garante della Regione Puglia è grato per il contributo di onestà e di riflessione dei dirigenti di tutte le Agenzie sottoposte al suo controllo, vigilanza, e osservazioni quale soggetto terzo, il quale, nel tutelare i diritti sacrosanti del contribuente, non può che legittimare l'attività di accertamento e verifica nella ricerca del reddito tassabile.

Da ciò discende che quanto più il funzionario e il militare della Guardia di Finanza è preparato ed ha coscienza nella sua funzione, tanto più nasce un rapporto tra contribuente e Fisco. Se dall'attività operativa di questi Organi fiscali si riduce l'evasione fiscale, aumentano le entrate tributarie e si riduce la pressione tributaria.

Da ciò discende che mentre è legale l'evasione legittima che conduce il contribuente nella scelta dei beni, acquistando quello meno colpito dall'imposta, l'evasione illegittima che spesso si immedesima con l'elusione è da combattere con la partecipazione del contribuente formato ed educato dal Garante, rendendolo consapevole che quanto più partecipa con la sua azione a combattere l'elusione e l'evasione, tanto più per lui si riduce la pressione tributaria.

In questo contesto l'evasione illegale è quella che deve essere combattuta comunque, perché anche se sono venuti meno i reati prodromici, con D.Lgs. n. 74 del 10 marzo 2000, sono stati meglio articolati i reati di danno all'Erario che non possono che essere puniti severamente iniziando dal falso in bilancio, atti fraudolenti ed associazioni a delinquere etc....

In questa alta funzione è necessario che il contribuente venga educato acchè possa porsi al fianco degli organi di polizia economica finanziaria quali i militari del Corpo della Guardia di Finanza, funzionari ed impiegati delle Agenzie fiscali dell'Amministrazione finanziaria, oltre a quelli dell'Amministrazione Autonoma dei monopoli di Stato.

8. *La correzione delle remunerazioni del Garante del contribuente nella doppia funzione prevista per legge*

L'art. 20 della legge 27 luglio 2000, n. 212, fissa una remunerazione globale di sei miliardi di lire per tutti gli Uffici del Garante del contribuente attraverso un circuito della spesa nel bilancio preventivo sull'accantonamento del Ministero della Pubblica Istruzione, che poi rimette, questa spesa pubblica annuale per l'attività dei Garanti del contribuente al Ministero dell'Economia e Finanze, che deve provvedere ad amministrarla, fornendo ai Garanti così una remunerazione propria e spese per segreteria tecnica, quale personale ed altre risorse materiali, necessari alla sua funzione.

Se si tiene presente la norma costituzionale e quella regolamentare (veggasi legge n. 468 del 5 agosto 1978 e quella successiva dell'art. 2 della legge n. 362 del 23 agosto 1988) come previsione legislativa in sede di bilancio contenutistico annuale, si perviene ad un errore di impostazione legislativa che ha previsto una concatenazione fra spesa ordinaria di accantonamento del Ministero dell'Istruzione e quella del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Difatti, con questo tipo di circonvenzione il Garante ai fini della spesa, viene anche inquadrato nell'ambito delle funzioni formative ed educative che pur ha in sé, mentre svolge prevalentemente una funzione decidente ai fini del rispetto della legalità tra Organi fiscali e contribuente sino ad arrivare al punto di una proposta di annullamento o revoca totale o parziale per autotutela all'Agenzia fiscale operativa, competente per un atto amministrativo

di accertamento tributario ritenuto illegittimo dal contribuente che si è rivolto al Garante, per averne tutela in sede di legittimità attiva. Se il Garante riscontra vizi di legittimità degli atti, propone la revoca o l'annullamento degli stessi, oltre alle altre attività previste dall'art. 13 della legge n. 212/2000, il cui comma 8 stabilisce che: "il Garante del contribuente ha il potere di accedere agli Uffici delle Agenzie fiscali operative e di controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico", nei quali devono essere posti a disposizione del contribuente da consultare in sede di controversie da definire bonariamente o informazioni.

Tuttavia, il legislatore va oltre, tanto che con gli artt. 9, 13 comma 11, della stessa norma, gli conferisce il potere di esprimere parere obbligatorio vincolante quando trattasi di Decreto del Ministro per la remissione in termini processuali, riconoscendo al contribuente richiedente la causa di forza maggiore.

Successivamente con l'art. 94, comma 8, della legge n. 289/2002, il legislatore gli ha conferito un'altra funzione che è quella di referente e consulente del Governo e Parlamento, statuendo che: "con relazione annuale il Garante deve fornire al Governo e Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti tra Fisco e contribuente nel campo della politica fiscale".

Da ciò si evince una doppia funzione, quella di primo giudice di legittimità, prevista dall'art. 13, comma 6, dello Statuto dei diritti del contribuente e quella di referente e consulente al Governo e Parlamento.

Con questa seconda funzione deve fornire al Governo e Parlamento dati e notizie sullo stato dei rapporti fra Fisco e contribuente nel campo della politica fiscale, questa seconda attività serve a chi deve legiferare o governare un Paese.

Posto ciò, della remunerazione fissata con l'art. 20 dello Statuto dei diritti del contribuente, riferibile solo all'attività prevista dall'art. 13, non vi è stata nessuna aggiornamento secondo ISTAT, secondo le regole di base dei principi generali che regolano i rapporti fra le parti, ossia tra Organi che operano in piena autonomia e Istituzioni che ne ottengono il servizio speciale con dati e notizie nel campo della politica fiscale.

Ciò tuttavia non basta, perché alla prima funzione di Organo a tutela del contribuente è stata aggiunta la seconda ancora più qualificante, quale quella di Organo referente al governo e Parlamento (art. 94, comma 8, legge n. 289/02), perché solo la professionalità piena del Garante del contribuente può fornire ad essi, inserendosi nella vita economica del Paese mediante contatto anche con le organizzazioni sindacali, gli imprenditori, i professionisti ed altri, dislocati nella regione affidatagli, dati e notizie di politica fiscale raccolti, non solo sul rapporto fra Fisco e contribuente ma di come esso Garante, contribuisce ai fini della produttività del reddito che lo determina nel contesto del prelievo tributario,

educando il contribuente che si vuole servire dello Stato ed Enti, per partecipare a contribuire alla spesa pubblica, in ragione della propria capacità contributiva, evitando l'evasione fiscale.

Questa seconda funzione, si precisa, può essere svolta solo attraverso un contatto umano diretto, che è al di fuori dei propri Uffici del Garante, recandosi presso le aziende e presso le organizzazioni professionali di vario tipo, onde conoscerne le richieste ed il pensiero dei contribuenti sulla pressione tributaria nel contesto del reddito tassabile secondo capacità contributiva, che non distrugge le fonti di energia.

Neppure per questa seconda funzione, forse più importante della prima, ossia di quella a tutela del contribuente, oltre che di vigilanza e controllo sugli Organi fiscali operanti, come soggetto terzo, né il legislatore e né il Governo hanno provveduto al riconoscimento spontaneo per una remunerazione aggiuntiva più attenta, tenendo presente professionalità, produttività ed attività già svolta.

Per tutte queste ragioni è necessario che le Autorità tutorie, quali il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Ministro dell'Economia e delle Finanze, esaminassero le funzioni svolte con alta professionalità onde aggiornare la prima remunerazione, quale Garante del contribuente e con un'aggiunta retributiva per la seconda quale Organo referente e consulente del Governo e Parlamento, definendo una remunerazione dignitosa al Garante del contribuente Organo con piena autonomia, che serve alla collettività ed al Governo e Parlamento con qualificazione professionale ed alto livello scientifico.

Il secondo servizio non potrebbe essere reso al Governo e al Parlamento se i Garanti non avessero una alta qualificazione professionale e lunghe esperienze per attività già svolte nel campo della giustizia, dell'economia finanziaria e delle entrate tributarie e spese pubbliche.

Da tutto ciò discende che, con riflessioni attente, la richiesta dei Garanti regionali del contribuente rivolta agli Organi costituzionali, con potere decidente, tendente a soddisfare le loro legittime doglianze, merita accoglimento con provvedimenti legislativi correttivi o decretati.

9. *Il Garante nella responsabilità politica ed amministrativa dei governanti degli Enti locali*

Non è pensabile che un Sindaco della Repubblica ed un Presidente della Giunta regionale della Campania, possano ignorare la gravità della situazione sociale che riguarda la salute pubblica, con un senso di irresponsabilità senza limiti giustificando la propria condotta politica affermando agli organi di stampa che il Governo centrale sapeva e conosceva la situazione in cui trovavasi la Campania per quanto concerneva la salute pubblica derivante da moltissimi mesi di inoperosità nella raccolta e polverizzazione di rifiuti confusi, raccolti e

ammucchiati agli angoli di strade o che un Presidente della Giunta regionale con poteri anche speciali e con esosi contributi comunitari possa giustificarsi affermando: “*volevo fare, ma mi è stato impedito*”.

Infatti, sia il Sindaco che il Presidente regionale sapevano che la responsabilità politica e morale dell'igiene e sanità e quindi la parte ecologica è prerogativa esclusiva degli Enti locali, rafforzata questa loro funzione dai poteri del decentramento amministrativo e tributario di cui al Titolo V della Costituzione ed altre norme giuridiche-legislative emesse come espressione e volontà dello Stato tradotta per sintesi in manifestazione della volontà popolare (veggansi: S. Foderaro, in: *Il concetto di legge*, ed. Giuffrè, Milano 1963 e in *Diritto pubblico*, ed. Cedam, Padova 1971).

Tutto ciò ha costituito per il Garante del contribuente della Campania e per tutti i Garanti del contribuente delle regioni d'Italia, una grave forma di responsabilità di fronte ai contribuenti che hanno pagato i tributi, ponendosi tali eventi, al di là di ogni forma di dignità dell'uomo e aggravandosi in situazioni di funzione politica. Tale responsabilità è anche grave sotto il profilo penale se si approfondiscono i presupposti del danno grave e irreparabile creato alla collettività dei cittadini. Infatti, l'abbandono in grande quantità di rifiuti di vario tipo, da origine a processi chimici in grado di innescare patologie sanitarie come tumori, meningiti, ed altre malattie di cui si può essere ben consapevoli.

Il contribuente vuole sapere, tramite i propri Garanti, i tributi che hanno riscosso le Regioni ed i Comuni, ma soprattutto questi ultimi che riscuotono un'imposta che impropriamente è chiamata tassa sui rifiuti solidi urbani (veggansi: A. De Stefani in: *L'ordinamento finanziario italiano*, ed. Jandi Sapi, Roma 1953; E. D'Albergo in: *L'economia della finanza pubblica*, vol. II, ed. Giuffrè, Milano 1971; D. Ciavarella in: *La finanza dinamica*, ed. Fortunato, Bari 1974, etc...), la quale è applicata con un criterio eterogeneo sia sull'area occupata che sul numero dei componenti delle famiglie.

Al fine di agevolare poi i Comuni nella raccolta di questi tributi, l'imposizione è applicata in modo uguale sia per i cittadini che abitano permanentemente nel Comune e sia per quelli che vi dimorano o conservano quegli immobili per ricordo della loro famiglia di origine o per esigenze di natura turistica.

Queste entrate tributarie così esose e senza che si eroghi il servizio pubblico dell'igiene e sanità, ammucciando rifiuti, senza raccogliarli vicino alle scuole, agli uffici e nelle pubbliche strade, non può non essere oggetto di approfondimento in sede di responsabilità contabile, anche con denunce di tutta la collettività dinanzi alla Corte dei Conti, pur

considerando che vi è già una denuncia pubblica proveniente dagli organi di stampa, dalle televisioni e dai mass-media in generale.

Quindi trattasi di un danno grave e irreparabile che ha subito l'intera collettività, e poi spiegheremo il perché tutta la collettività e non solo quella campana.

Stando al nostro ordinamento costituzionale ed altre norme di leggi interpretative ed applicative, il Governo ha la responsabilità e l'obbligo di intervenire di fronte a fatti gravi non prevedibili, quali terremoti, alluvioni e in genere tutte le calamità atmosferiche e ambientali ovvero anche di fronte ad una malattia di natura sociale.

Da ciò discende che il Governo centrale solo in questi casi può intervenire, e se interviene in queste circostanze è perché deve considerare la irresponsabilità degli amministratori campani come un danno grave per la collettività locale e nazionale.

E questa situazione può tradurla in un intervento speciale, poiché tutti gli organi di informazione hanno "sputtanato" l'intera politica italiana in tutto il mondo, che conosce Napoli e la Campania anche per le loro ricchezze artistiche, monumentali ed archeologiche. Infatti, Napoli è definita dagli studiosi di archeologia come la seconda città del mondo, ossia appena dopo Roma.

Quasi tutti i Garanti del contribuente propendono acchè i governanti, onde evitare il protrarsi del danno grave, soprattutto sulla salute pubblica della collettività, hanno il potere pieno e legittimo di inviare l'esercito con tutti i mezzi moderni a disposizione per risolvere un problema di una gravità tale da superare i vari eventi come il colera, la tubercolosi che hanno colpito in tempi diversi intere generazioni. L'intervento deve essere rapido ed immediato per stroncare ogni evento di gravità incommensurabile.

Occorre tener presente, che da studi approfonditi di chi scrive e di altri, l'allora Presidente dell'ENI, ing. Mattei, è stato il primo a far studiare e realizzare gli inceneritori più perfezionati del mondo, acquistati poi da vari Paesi quali: Finlandia, Olanda, Svezia, Egitto, etc.

Sarebbe il caso quindi, di non lasciare nelle mani di soggetti politicamente irresponsabili il destino della regione Campania, facendo acquistare direttamente dal Governo centrale dello Stato gli inceneritori necessari allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. A tal fine potrebbero essere utilizzate le somme accantonate nel bilancio contenutistico dello Stato per far fronte a questa grave calamità che ha colpito la regione Campania oltre che per la salvaguardia dell'onore dell'Italia. Successivamente queste anticipazioni eccezionali

sarebbero recuperate mediante il trasferimento alle casse erariali di una parte dei tributi locali.

Quasi tutti i Garanti del contribuente sono d'accordo su questa via di salvaguardia della Regione Campania e che il Governo centrale sospenda i poteri degli Organi politici locali per attuare la giustizia e la salvaguardia di cittadini indifesi onde tutelare l'uomo allontanando ogni forma politica indegna di una società moderna.

Infine, mentre i contribuenti sono tenuti a contribuire alle spese pubbliche secondo capacità contributiva, i governanti non possono sottrarsi all'adempimento dei doveri nei confronti di una società che chiede giustizia e la ricerca di chi ha confuso il diritto con arbitrio proprio distraendo denaro pubblico per altre spese di natura diversa e voluttuaria anche in sede politica.

A tale proposito, dai fatti gravi conosciuti attraverso la stampa e i mass-media in generale riguardanti prevalentemente la salute pubblica, tutti i cittadini-contribuenti si sono allarmati tanto da proporre tramite i propri Garanti del contribuente che i governanti vigilino sull'attività degli Enti locali per l'effettuazione dei servizi con correttezza e che sfruttino i rifiuti sia per la produzione di concimi biologici per l'agricoltura, che per la produzione di energia elettrica attraverso termovalorizzatori, migliorando così lo stato attuale di inquinamento.

Il Garante del contribuente non può tacere di fronte alla classe politica che ci governa confondendo dignitari della politica con gli spregiudicati del potere in nome delle masse.

10. *Le problematiche intersoggettive dell'AGEA nel contesto involutivo della finanza pubblica.*

L'AGEA svolge le funzioni di autorizzazione al pagamento - esecuzione e contabilizzazione dei contributi comunitari tendenti all'incoraggiamento in via permanente di alcune attività agricole quali l'olio, la vite, gli agrumi, i cereali ecc... e la zootecnia le cui imprese hanno un reddito tendenziale a 1 in rapporto ad altre imprese commerciali/industriali, la cui globalità di reddito netto è pari o superiore al 10% in termini di reddito netto disponibile, tanto da incrementare le imprese onde ottenere un reddito netto disponibile che permette all'imprenditore di inserirsi in altre attività imprenditoriali mediante altre intraprese. Questi contributi comunitari sono dei rientri a circuito di entrate che lo Stato italiano trasferisce alla Comunità Europea come percentuale IVA e altre imposte previste da leggi condivise. Questi contributi hanno un valore politico ed economico di larga portata tanto da incoraggiare imprenditori agricoli o altro tendenti a 1 fra investimento e reddito, al

fine di continuare l'attività imprenditoriale mediante un reddito minimo che lo Stato comunitario gli assicura per continuare l'attività di impresa, in modo che, nello sviluppo cosmopolitico interregionale o con i Paesi esteri sia da salvaguardia dei prodotti nazionali. Si tratta di una salvaguardia nazionale necessaria. Su questa operatività politica dei governanti, il controllo e la vigilanza del Garante del contribuente è necessaria a tutela del contribuente più debole quale è l'imprenditore agricolo che produce grano, olio, vino ecc... . Purtroppo da accertamenti eseguiti da una parte dei Garanti, nella raccolta di dati e notizie presso imprenditori del settore, si è riscontrato che gli uffici dell'AGEA non sempre sono elastici, operativi e immediati, ma creano spesso intralcio nell'erogare le somme dovute ai singoli imprenditori secondo richieste da loro formulate, attraverso forme di cavillosità apparenti e di comunicazioni spesso erronee e senza accertamenti professionali attenti da parte degli Uffici degli Ispettorati Agrari regionali.

Da qui discende che solo una buona parte dei contributi comunitari vengono erogati alle imprese richiedenti ritardando così un'operatività dell'imprenditore agricolo, e incoraggiando così nel nostro territorio — involontariamente — imprenditori esteri. L' AGEA — sotto la tutela e vigilanza del Garante del contribuente — deve svolgere la sua funzione piena senza intralciare l'erogazione dei contributi per timori inutili dei propri funzionari o incapacità di molti di essi. Rivedere così tutti gli uffici dell'AGEA affidandoli a personale con elevata professionalità che ad alcuni non manca onde svolgere una politica fiscale per la quale l'AGEA è nota nell'ambito della CEE. In questo modo si incoraggiano le imprese e si ottiene una politica di progresso nell'ambito dell'economia agricola non solo in sede nazionale ma anche in sede europea.

L'attività organizzatoria dell'Agea risulta formata da tre settori operativi sotto la direzione di un Presidente valido essendo un giudice della Corte dei Conti. Invero un Presidente di Sezione della Corte dei Conti, il quale non manca di preparazione giuridica ed economico-contabile.

Dei tre settori operativi spicca per preparazione giuridica e capacità politica sul raggiungimento degli scopi dell'Agea quello amministrativo, mentre lasciano a desiderare altri settori e tra questi, in via primaria, quello relativo al settore oleario-vinicolo il quale traduce negativamente per l'imprenditore-contribuente decisioni giurisdizionali favorevoli, onde non corrispondergli la restituzione dei contributi che l'imprenditore non ha mai ricevuto a causa della controversia giuridica.

In questo modo di intralcio all'attività di erogazione, che adempie ad un dovere dei contributi comunitari in virtù di errate o false interpretazioni di decisioni giurisdizionali per

carenza di preparazione di base dei funzionari, l'Ufficio viola la legge e gli scopi per cui l'Agea è stata costituita.

Ovviamente, l'intralcio che determina il dirigente del settore in questione, che è quello che elargisce i contributi agli imprenditori —contribuenti aventi diritto, ostacola le funzioni dei tre settori, fa venir meno gli scopi di politica di intervento comunitario a sostegno delle economie povere.

Da ciò discende un controllo tecnico in sede giuridica del Garante del contribuente onde tutelare l'imprenditore agricolo mediante provvedimenti di revocazione o annullamento di atti ritenuti illegittimi dal Garante del contribuente regionale, onde rimettere in utilizzo i contributi legittimamente richiesti dal contribuente (ex art. 13, comma 8, legge n. 212/2000). Se poi, infine, il Garante riscontra la non buona fede del funzionario che intralcia i fini previsti dalla legge in sede di politica di intervento per sollevare le imprese povere, può proporre al Ministro un provvedimento disciplinare oppure l'allontanamento da quell'Ufficio del funzionario impreparato o scorretto.

In questa situazione, si riscontra che il buon lavoro svolto dal settore amministrativo che traduce in atti il deciso del giudice favorevole al richiedente il contributo, viene intralciato da altri settori (tra cui quello vinicolo) ove la dirigenza è carente di preparazione giuridica e politica.

Questo Garante del contribuente vede necessario un accertamento da parte di ispettori in modo che questa agenzia funzioni.

Posto ciò, sarebbe il caso di una ristrutturazione dell'AGEA attraverso una gerarchia operativa formata da un Presidente, da un Direttore Generale, che ad avviso di questo Garante dovrebbe essere individuato nel Direttore attuale del primo reparto giuridico-amministrativo, che avrebbe la responsabilità giuridica e politica dei due settori operativi sottostanti quali il vinicolo ed il contabile. In quest'ordine di gerarchia piramidale si perfeziona un grado di responsabilità e di tutela del contribuente operatore agricolo, riflesso nella struttura funzionale dell'Ente.

11. Il contribuente nelle problematiche del demanio pubblico.

Il Demanio si distingue in pubblico e fiscale. Il primo non è trasferibile, né prescrivibile e né usucapibile. Fra questi beni pubblici fanno parte i beni del demanio marittimo che gli Organi titolari del fisco possono concedere in uso con riferimento alla superficie mediante canone annuale secondo reddito demaniale. Così l'immobile costruito dal contribuente costituisce una entità certa per l'Erario ed il Comune, trattandosi di entrate

riscosce dalla Capitaneria di Porto, e non deve essere demolito, anche perché la costruzione di manufatti (edilizia residenziale, abitativa e turistica) con le opere di urbanizzazione primaria e secondaria (strade, acquedotti e servizi vari) arricchiscono il suolo marittimo, dove i vincoli ambientali rimarrebbero in sede armonica con lo *status* della natura del luogo.

Fanno parte, inoltre, del Demanio pubblico i reperti archeologici rinvenuti nelle tombe etrusche, romane, *post* romaniche e greche; questi reperti di importanza storica, raccolti nelle tombe e nei siti archeologici, spesso volte sono simili per cui alcuni potrebbero essere ceduti ad amatori o musei esteri, per la loro fruizione in altri contesti geografici, ricavando così entrate da utilizzare per l'arricchimento dei musei e di infrastrutture turistiche.

Inoltre, le torri romane o militari potrebbero essere date in concessione al privato per costituire vedute paesaggistiche o attrattive turistiche (ristoranti, bar, ecc.), le cui entrate andrebbero ripartite fra Erario e Regioni secondo le regole del decentramento fiscale.

Per quanto concerne le caserme militari e siti della marina militare ed aeronautica, dalla raccolta di dati e notizie presso i contribuenti imprenditori ed Associazioni professionali, si è riscontrato che queste strutture potrebbero essere utilizzate per uffici dell'Erario, delle Regioni o degli Enti locali, o comunque come strutture a vantaggio della comunità civile. Con ciò si eviterebbe la loro svendita, riducendo nel contempo la spesa pubblica dovuta all'affitto di locali per pubblici uffici.

Da ciò discende che i beni demaniali utilizzabili per ubicazione di Tribunali, uffici della Pubblica Amministrazione, delle Regioni o dei Comuni, devono essere ristrutturati ed usati dagli uffici del corpo statale; in particolare risulta opportuna la valorizzazione dei beni del Demanio pubblico nel contesto dell'organizzazione dei musei, delle sedi archeologiche (gli scavi di Pompei, la valle dei templi ad Agrigento, gli scavi di *Pestum*, ecc.) e delle ricchezze paesaggistiche (il Gargano, la Regione Calabria, Sicilia, ecc.).

Il Gargano, ad esempio, possiede ricchezze naturali e demanio naturale, la cui cura e custodia è affidata erroneamente a due entità giuridiche, che sono quella della Bonifica Montana per quanto concerne i boschi, e quella dell'Ente Parco Nazionale del Gargano, istituito con legge dello Stato circa un decennio fa.

Questa seconda entità avrebbe dovuto provvedere ad utilizzare nel campo turistico, tutelando questo demanio naturale con la riorganizzazione dei suoli, la scoperta di grotte naturali, le opere monumentali restaurate (come il Convento dei Frati minori di San Lorenzo situato in Siponto, dove Galileo ha effettuato studi di astronomia), ecc.

Tutto ciò non è avvenuto perché l'amministrazione di questo Ente è stata affidata ad un presidente che viene eletto dai rappresentanti di sette Comuni del Gargano delegati dai sindaci locali, i quali non hanno né esperienza, né preparazione scientifica e neppure capacità

organizzativa, per cui si affidano ad una struttura sottostante formata da professionisti bravi ma che non hanno preparazione di restauro monumenti o ristrutturazione zonale.

I cittadini contribuenti del Gargano, privati di quelle attività economiche (costruzioni o altre forme di sfruttamento naturale) perché vietate dall'atto istitutivo dell'Ente Parco Nazionale del Gargano, ritengono che solo lo Stato attraverso l'attività del Demanio Pubblico può apportare quei vantaggi per cui è nato il Parco Nazionale del Gargano, con un duplice scopo: il primo con ristrutturazione zonale per incrementare il turismo dell'intera zona garganica, con epicentro l'agro di San Marco in Lamis, coordinato al porto di Rodi Garganico e Peschici, ed il secondo nella riorganizzazione di tutto il Demanio marittimo avente per fine l'impulso economico-turistico.

Le riflessioni dei contribuenti garganici, per questo Garante, sono fondate, perché l'Agenzia del Demanio pubblico potrebbe essere di incentivo, coordinamento e direzione, sia per una ricostruzione zonale che per un coordinamento fra gli Enti di Bonifica montana e del Parco Nazionale del Gargano.

Certamente il fine per cui i politici hanno fatto istituire per legge il Parco Nazionale del Gargano, e quindi la sua sovvenzione con un contributo annuale previsto nel bilancio contenutistico dello Stato, è ammirevole ma è necessario che una stessa entità dello Stato esperta, qual è l'Agenzia del Demanio pubblico, possa far raggiungere all'Ente i fini per cui è nato.

Più in generale, questo Garante ha appurato che tutti i contribuenti sono coscienti nell'ammettere e riconoscere nell'ambito della ricerca di dati e notizie nel rapporto tra Fisco e contribuente nel campo della politica fiscale, *ex art. 8, comma 4, della legge n. 289/2002*, che i beni demaniali costituiscono ricchezza da consegnare alle future generazioni.

L'Italia detiene per accertamenti storici eseguiti, l'87% del patrimonio artistico mondiale fra scavi architettonici, monumenti, chiese, sculture, dipinti dei più grandi artisti del mondo, tanto che modelli d'arte italiana si trovano a San Pietroburgo, in Austria, in Francia, in Germania, etc.

Infine, se affianco ai monumenti e agli scavi archeologici si pone la salubrità dell'aria e le bellezze naturali, l'Italia potrebbe occupare il primo posto nell'economia turistica mondiale, che costituirebbe la base di una ricchezza connessa alla natura ed all'uomo.

Purtroppo, a tutt'oggi la politica non sempre ha cercato ed è riuscita ad individuare i presupposti di una ricchezza giunta all'uomo attraverso la sua capacità, dalla quale lo Stato ha tratto entrate fiscali per devolvere la spesa pubblica a favore di tutta la collettività.

Il Garante del contribuente nella sua attività di tutela dei beni pubblici che si immedesimano con i beni del contribuente ritiene che non possono essere svenduti da

politiche prive di riflessioni attente, come è avvenuto ultimamente per la svendita della Società Alitalia, per la quale i governanti non hanno cercato l'elemento causale del *deficit* permanente di questa Società.

Per il contribuente, se si fossero cercate le cause che hanno determinato il dissesto finanziario in incremento, che sono visibili a tutti, in quanto l'azienda Alitalia ha dovuto assorbire per interventi politici circa il 60% del personale superfluo, squilibrando produzione, fonte di reddito e forme di ammortamenti per migliorare le risorse materiali onde acquistare nuovi aerei, si sarebbe evitata la perdita di una Società ritenuta fra le più sicure al mondo, con personale aeronautico preparato, oltre ad essere la compagnia di bandiera.

Sarebbe bastato un trasferimento di risorse umane in altri settori operativi della vita nazionale, con un incoraggiamento anche allo svecchiamento, per non perdere un'azienda che ha fatto onore all'Italia nel mondo.

12. La legge finanziaria 2008 nei vincoli oggettivi fra fideiussione e riscossione

L'art. 10 dello statuto dei diritti del contribuente prevede un principio cardine nel nostro ordinamento tributario, secondo cui i rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria devono essere improntati al principio della collaborazione e della buona fede. In questo senso, Equitalia dovrebbe consentire all'imprenditore in difficoltà finanziaria di evitare l'espropriazione forzata qualora egli offra spontaneamente una fidejussione bancaria/assicurativa, ovvero l'iscrizione di ipoteca volontaria su beni propri o di altrui. Queste forme di garanzia diretta sono già state contemplate dalla recente legge finanziaria n°244 del 24 dicembre 2007, art. 1 commi 125 e ss., a tutela del credito erariale e previdenziale nel contesto dell'accertamento con adesione ex D.Lgs 218/97, della rateizzazione ordinaria su avviso bonario ex D.Lgs 462/97, della rateizzazione su ruolo ex art. 19 D.Lgs 602/73 e della conciliazione giudiziale ex D.Lgs 546/92. Di conseguenza può ritenersi perfettamente legittimo che Equitalia convenga direttamente con il debitore del ruolo una dilazione ad personam (cioè anche oltre i limiti previsti dalle disposizioni vigenti per ciò che è consentito alle Agenzie delle Entrate) se non addirittura una traslazione nel tempo della scadenza del debito tributario o previdenziale, in presenza delle garanzie sopra citate offerte spontaneamente dal debitore. Anzi, si può affermare che tanto più seria e consistente è la garanzia di solvibilità del ruolo, tanto più il concessionario della riscossione può ritenere tutelata la propria posizione nei confronti dell'Erario. Del resto, la normativa che regola i rapporti tra concessionarie della riscossione ed amministrazione finanziaria e previdenziale —D.Lgs 13 aprile 1999 n°112— non sembra evidenziare alcuna limitazione nel senso detto, considerando da un lato le condizioni per ottenere il discarico per inesigibilità ex

art. 19 e ss. e dall'altro gli obblighi contabili e di garanzia ex art. 22 e ss. dello stesso D.Lgs. Un esempio evidente può chiarire il caso: se un imprenditore concede volontariamente una fidejussione a garanzia delle proprie obbligazioni tributarie o previdenziali, regolarmente notificate a mezzo cartella esattoriale, la concessionaria della riscossione che beneficia di tale tutela può agevolmente concordare con il debitore una forma di rateizzazione a lungo termine o, addirittura una traslazione nel tempo della scadenza del debito. In questo modo, l'imprenditore o il contribuente avrebbe la possibilità di continuare a gestire i propri affari senza subire lo sbarramento costituito dall'esecuzione coattiva o, peggio ancora dal tentativo di pignoramento dei crediti affidati dal sistema bancario. In caso di mancato pagamento, secondo le convenzioni convenute, l'esattore potrebbe escludere in qualsiasi momento la fidejussione ovvero avvalersi dell'ipoteca volontaria su immobili. E' evidente però che la fidejussione resta la forma di garanzia che meglio serve a tutelare il credito erariale in quanto di più immediata e facile realizzazione.

Infine, va chiarito e giustamente evidenziato che la notificazione del ruolo, attraverso la notificazione della cartella esattoriale, secondo i tempi e i modi che la legge impone all'esattore, consolida il credito pubblico che resta in essere sino allo spirare dei termini di prescrizione ordinariamente previsti per questa tipologia di crediti. Una volta effettuata questa notificazione quindi, si crea uno spazio temporale entro il quale il concessionario della riscossione deve provvedere a realizzare il credito pubblico, distinguendo a tal fine, la fase ordinaria dei 60 gg. dalla notificazione, da quella in cui, si apre la riscossione coattiva. La gestione di quest'ultima è prerogativa esclusiva dell'esattore, pur restando una funzione squisitamente pubblica, tanto da soggiacere ai principi ordinamentali, tra cui quelli sopra richiamati dello statuto dei diritti del contribuente. Questa riflessione dischiude il capitolo afferente ai profili della responsabilità oggettiva delle società concessionarie del rapporto di riscossione in ambito provinciale. Infatti, non è da escludere che possano emergere precise situazioni di danno grave e irreparabile qualora l'attività di riscossione coattiva non fosse stata attenta ad agire con le cautele che richiede ogni caso concreto, e soprattutto dopo aver osservato gli obblighi di informazione e sensibilizzazione del contribuente per la conoscenza degli atti a lui destinati come previsto dagli artt. 5 e 6 della già citata legge 212/00.

Infine è necessario che il concessionario della riscossione dei tributi o del debito di imposta abbia la sensibilità minima di inviare al contribuente debitore una forma di comunicazione di garanzia. In questa lettera informativa espone il piano di rientro con tutela erariale, mediante ipoteche sui beni immobili oppure atti fideiussori etc..., possa garantire l'Erario per poi stabilire una forma di rateizzazione secondo l'esigenza del contribuente,

soprattutto in modo che possa adempiere il debito di imposta senza che venga turbato l'andamento aziendale e la fiducia delle banche creditizie.

Come si può scorgere dall'ultima norma contenuta nella Legge Finanziaria 2008, il legislatore permette alla concessionaria lunghe rateizzazioni.

13. Il tavolo permanente di incontro fra Garante del contribuente ed Equitalia a tutela dell'interesse del contribuente

Il recupero del credito erariale e previdenziale è assistito da una serie di strumenti tecnico –giuridici che caratterizzano l'azione delle società concessionarie a livello provinciale, facenti capo ad EQUITALIA S.p.A. Ecco il motivo per il quale esse tendono ad assumere la denominazione di EQUITALIA seguita dal nome della provincia in cui svolgono attività operativa. In questi ultimi tempi, i Garanti del Contribuente delle varie Regioni d'Italia hanno potuto raccogliere dati e notizie relativamente ai rapporti tra cittadini-contribuenti e Fisco su questioni e problematiche specifiche afferenti il momento dell'esecuzione coattiva dei ruoli, in caso di mancato pagamento. Preliminarmente, occorre considerare che nella stragrande maggioranza dei casi, il contribuente ed in particolare l'imprenditore, si trova a non poter soddisfare le obbligazioni tributarie e previdenziali in virtù di situazioni eccezionali che hanno inciso sul corso normale dei suoi affari. Quindi ci si trova generalmente al di fuori dell'area costituita dalla “cattiva volontà” di adempiere ai propri obblighi fiscali, così come sanciti nei principi del nostro ordinamento costituzionale agli artt. 3-23-53 e 97. Questa impostazione dovrebbe indurre gli “esattori” ad una attenta valutazione degli strumenti attraverso cui attuare il recupero del credito erariale o previdenziale, poiché diverse sono le circostanze che danno luogo ad una situazione di “insolvenza fiscale” come ad. es. : l'esistenza di una causa di forza maggiore (eventi calamitosi, mancato recupero di crediti derivanti da commesse eseguite all'estero o in Paesi dal precario equilibrio politico istituzionale ecc.); illegittimità del ruolo per infondatezza di fatto o di diritto della pretesa sostanziale; pendenza di un giudizio; stallo dell'impresa per cattivo andamento degli affari; flessione del mercato ecc. ecc. Di fronte a tali situazioni, ogni società Equitalia a livello provinciale deve assumere un atteggiamento di saggia analisi delle modalità operative attraverso cui procedere al recupero del credito iscritto a ruolo, considerato che, ai sensi dell'art. 49 del D.P.R. 602/73, il concessionario può attivare tutte le azioni cautelari e conservative che in via ordinaria gli sono riconosciute dall'ordinamento. La norma in pratica consente al concessionario dell'esazione di poter e dover valutare il mezzo che meglio può tutelare il recupero del credito pubblico, attraverso un'attenta cernita dei mezzi legali secondo un ordine di gradualità e di invadenza nella sfera patrimoniale del

cittadino imprenditore. Queste riflessioni hanno indotto i Garanti del Contribuente a ritenere opportuno il varo di un codice di comportamento da parte del concessionario per la riscossione dei crediti da ruolo, alla cui base devono essere impostati i principi dello Statuto dei diritti del contribuente, tra cui, in primo luogo, il dovere di informare il contribuente delle conseguenze concrete cui andrà incontro se persisterà in una posizione passiva e non entrerà in una logica di dialogo e di garanzie con l'esattore. In assenza di questi presupposti, i Garanti del contribuente hanno assistito con sempre maggiore frequenza ad azioni scoordinate da parte delle società di Equitalia, le quali hanno proceduto ad attivare contemporaneamente azioni esecutive ed azioni di consolidamento delle garanzie del credito pubblico, comportando in ciò gravi conseguenze nei rapporti tra i contribuenti ed i terzi oltre che con l'Amministrazione finanziaria e previdenziale.

I Garanti del contribuente rilevano la necessità che l'azione delle società di Equitalia sia graduale e quindi, debba potersi esercitare solo dopo che è stato avviato un canale informativo con il contribuente titolare del ruolo. Solo successivamente, deve essere possibile procedere al consolidamento della garanzie a favore del credito pubblico, quali l'ipoteca legale, il sequestro conservativo, sino al pignoramento e al fermo amministrativo dei mezzi. Una volta esaurita questa fase, che vede ormai il credito erariale e previdenziale ben assicurato da forme di garanzia diretta e indiretta, l'esattore potrà procedere all'esecuzione vera e propria con l'espropriazione e la vendita all'asta. Ma anche in questa fase occorre essere equilibrati, poiché occorre fare distinzione tra i beni che possono essere variamente essenziali alla vita dell'impresa e degli affari dell'imprenditore esecutato. A questo proposito, i Garanti del Contribuente hanno raccolto diverse lamentele dai contribuenti imprenditori, allorquando, l'azione esecutiva di Equitalia — pur in presenza di elementi patrimoniali sufficienti a garantire il ruolo — si è rivolta alle banche per tentare il pignoramento dei crediti affidati. E questo ha avuto conseguenze disastrose, poiché l'azione dell'esattore è andata a minare il rapporto fiduciario che lega la banca all'impresa. Il che significa automaticamente dichiarare la fine di ogni attività imprenditoriale, allorquando il Fisco o la previdenza vengono ad inserirsi nel circuito finanziario che alimenta la produzione e lo scambio. La chiusura delle linee di credito ha come prima e diretta conseguenza quella di impedire il finanziamento delle attività imprenditoriali, anche in presenza di forti elementi di capitalizzazione che, costituirebbero in ultima analisi, ulteriori elementi di garanzia del credito da ruolo. Ne consegue un danno all'economia locale e anche nazionale, di importo elevato quanto grave se si ragiona in termini di perdita di posti di lavoro, di valore aggiunto, di ricchezza nazionale che non viene più prodotta. Vi è ancora un altro rischio in questo circuito anomalo. Cosa succederebbe se l'esposizione fiscale e previdenziale venisse