

segnalata alla centrale rischi della Banca d'Italia?..I Garanti del Contribuente sanno che il sistema giuridico attualmente vigente in Italia non prevede questo tipo di scambio di informazioni, ma che restano comunque essenziali per la gestione del rapporto creditizio tra banche e imprese. Occorre quindi gestire con equilibrio l'intervento delle società di Equitalia nel rapporto di recupero dei crediti fiscali ed erariali.

Una fonte informativa preziosa per poter monitorare la gestione del rapporto di recupero dei crediti da ruolo è da intravedersi negli I.V.G. -Istituti vendite giudiziarie- che operano a livello provinciale e nelle cancellerie delle esecuzioni immobiliari di ciascun Tribunale. I Garanti del Contribuente forniscono con relazione annuale al Governo e al Parlamento dati e notizie sul rapporto tra amministrazione finanziaria e cittadini contribuenti, di tal che deve ritenersi che poter svolgere questa funzione, i Garanti possono chiedere alle società di Equitalia, agli I.V.G. e alle cancellerie delle esecuzioni immobiliari, informazioni sui procedimenti esecutivi promossi per debiti fiscali e previdenziali.

Solo recentemente, la società Equitalia S.p.A. in persona del suo a.d. Dott. Attilio BEFERA ha trovato un'intesa con l'ufficio della Presidenza nazionale del Garante del contribuente per istituire un tavolo permanente di concertazione tra società concessionarie della riscossione e Garanti del contribuente al fine di discutere le problematiche riguardanti la riscossione. Uno degli argomenti che sarà oggetto degli incontri prossimi riguarderà primariamente l'approvazione di un codice di comportamento da parte delle società titolari della riscossione in sede provinciale, con lo scopo di garantire un rapporto equilibrato con i contribuenti in sede di riscossione coattiva. I principi da osservare riguardano da un lato la piena tutela del credito erariale e previdenziale, mentre dall'altro occorrerà tutelare il contribuente in sede patrimoniale e produttiva, considerato che ciascuna realtà aziendale rappresenta una fonte primaria in sede di produzione di reddito e valore aggiunto ai fini dell'imposizione.

14. L'oggettivazione tecnica ai fini della riscossione nel rapporto tra banche e imprese.

L'articolo 75 bis, del D.P.R. n. 602/73 si inserisce nel gruppo delle disposizioni normative che riguardano il procedimento di espropriazione fiscale presso terzi (sez. III, capo II, titolo II del D.P.R. 602/73). Esso prevede che i concessionari della riscossione possono chiedere a soggetti terzi debitori del soggetto iscritto a ruolo ed esecutato, di indicare per iscritto le cose o le somme da loro dovute al creditore. Qualora il soggetto cui è rivolta tale richiesta non adempie, su segnalazione dello stesso esattore subirà una specifica sanzione comminata dalla competente Agenzia delle Entrate ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 18.12.1997 n°471.

Il tenore letterale della norma in questione è tale da far ritenere —senza ombra di dubbio— che si tratta di un potere d'indagine presso terzi di natura facoltativa (*....l'agente della riscossione....può chiedere a soggetti terzi*). Di conseguenza appare abbastanza ovvio che esso è caratterizzato da una specifica connotazione discrezionale secondo cui, il soggetto che ne dispone deve adeguatamente motivare la ragione per la quale ha ritenuto opportuno avvalersi del potere sopra riferito. Questa conclusione è perfettamente in linea con l'ulteriore precisazione fatta dalla stessa norma qui in esame, per la quale il potere di chiedere informazioni presso terzi può essere esercitato anche simultaneamente all'adozione delle azioni esecutive e cautelari richiamate dal decreto sulla riscossione.

L'impostazione normativa descritta permette di trarre alcune conclusioni in ordine agli effetti pratici che si sono riscontrati da parte dei contribuenti. Infatti, occorre partire dalla considerazione che, una richiesta d'informazioni formulata ai sensi della norma qui richiamata nei confronti degli istituti di credito con i quali il debitore esecutato ha rapporti finanziari, determina da parte di questi ultimi un'improvvisa quanto inaspettata chiusura delle linee di affidamento o, comunque gravi ripercussioni sul rapporto di fiducia banca/impresa. Conseguenza certa è che il contribuente vede improvvisamente preclusa la possibilità di continuare a finanziare la propria attività imprenditoriale, bloccando la produzione sino al collasso e al fallimento definitivo. In questo modo risulta di tutta evidenza che l'azione di recupero coattivo dei crediti fiscali e previdenziali, diventa semplicemente il viatico per determinare la fine di aziende che pure hanno la capacità a medio/lungo termine di rimborsare al Fisco o alla Previdenza sociale i tributi ad essi dovuti.

Queste riflessioni portano ad evidenziare in maniera chiara che questo potere d'informativa presso terzi riconosciuto ai concessionari della riscossione, se non esercitato *cum grano salis*, assume connotati palesemente illegittimi e gravidi di conseguenze sotto il profilo del danno patrimoniale e morale.

Infatti, si può ritenere che il potere in discussione può essere attivato da chi ne è titolare solo ove l'azione esecutiva diretta —cioè presso il debitore titolare del ruolo— non sia andata a buon fine, considerando che l'art. 10 della L. 212/00 —statuto dei diritti del contribuente— prevede l'obbligo della collaborazione e della buona fede nei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria. A riguardo di quest'ultima vanno sicuramente incluse anche le società titolari della concessione per la riscossione delle imposte e dei contributi/tributi previdenziali e assicurativi, quale è EQUITALIA S.p.A. per le diverse province italiane, considerato che le stesse sono titolari di un *munus publicum*.

In altre parole, se il contribuente esecutato dispone di un'entità patrimoniale diretta (ad es. macchinari, brevetti, beni strumentali come capannoni, terreni ecc.) in grado di ben

garantire il “buon fine” dell’esecuzione fiscale, appare del tutto superfluo e sovrabbondante procedere con l’espropriazione presso terzi, tenuto presente che il potere di informazione presso i terzi creditori, ed *in primis*, presso le banche, determina conseguenze assai negative –quasi mortali- per quei contribuenti che attraverso quei rapporti finanziano le proprie imprese.

L’espropriazione presso terzi in definitiva, deve rappresentare una sorta di *extrema ratio*, mentre è assolutamente da evitare l’atteggiamento di alcune società di EQUITALIA S.p.A. che procedono con l’azione esecutiva “a pioggia” e cioè avvalendosi contemporaneamente sia dell’esecuzione diretta presso il contribuente esecutato, che presso i terzi suoi creditori.

La natura giuridica delle società di EQUITALIA, alla luce delle riflessioni sopra riportate, induce a ritenere senza ombra di dubbio, che un’azione esecutiva *abnorme* in quanto sproporzionata in relazione alle caratteristiche soggettive ed oggettive del contribuente intestatario dei ruoli in esecuzione, può subire varie conseguenze sanzionatorie oltre all’azione tipica del risarcimento del danno patrimoniale e morale in sede civile (cioè innanzi al giudice tributario). *In primis*, deve ritenersi prerogativa assoluta del Garante del contribuente di segnalare al Ministro dell’Economia e delle Finanze quei comportamenti e quelle prassi che –ai sensi dell’art. 13, comma 11° della l.212/00- determinano un pregiudizio a carico dei contribuenti, al fine di attivare l’azione disciplinare nei confronti di EQUITALIA. Inoltre, non è da escludere l’esistenza di alcuni profili penali che si riconnettono sicuramente al reato di abuso in atti d’ufficio ed estorsione (ex art.323 c.p.), qualora non si riscontrano sufficienti ragioni atte a sostenere l’esecuzione presso terzi in presenza di un patrimonio reale esistente già presso il debitore esecutato.

Va infine ricordato che EQUITALIA S.p.A. è un ente societario ad azionariato pubblico per la maggior parte della sua compagine societaria, tanto che questa condizione imporrebbe il controllo della Corte dei Conti nella gestione finanziaria complessiva.

15. *I poteri del Garante del contribuente nel contesto della causa di forza maggiore ai fini della rimessione in termini.*

L’art. 9, della legge n. 212/2000, prevede che il Ministro dell’Economia e delle Finanze con proprio decreto possa rimettere in termini quei contribuenti che non abbiano potuto ottemperare agli obblighi fiscali per cause di forza maggiore. Questa norma va collegata alle previsioni di cui all’art. 13, comma 11, dello Statuto dei diritti del contribuente secondo cui spetta al Garante del contribuente esporre al Ministro i casi in cui possono essere esercitati i poteri di rimessione in termini.

In buona sostanza il Garante del contribuente, dispone di un potere valutativo in ordine alla individuazione delle così dette cause di forza maggiore che hanno impedito il tempestivo adempimento degli obblighi tributari.

Questo argomento finisce per focalizzare l'attenzione sui caratteri della causa di forza maggiore, di cui al precitato art. 9, della legge n. 212/2000. L'esperienza maturata nell'attività di raccolta di dati e notizie nell'ambito della politica fiscale, ha portato a individuare due tipologie di forza maggiore: la prima afferisce a questioni di carattere generale in quanto derivano da eventi calamitosi che interessano intere collettività in un determinato ambito geografico, come terremoti, alluvioni, uragani, desertificazione, etc...; la seconda invece deriva squisitamente da fattori interni alla gestione aziendale o patrimoniale, come vicissitudini giudiziarie derivate da attività di truffa e frode fiscale; disastri tecnologici e disavventure finanziarie.

Ognuna di queste cause costituisce oggetto di intervento nella materia da parte del Garante del contribuente, soprattutto quando l'estensione e l'intensità dell'evento calamitoso assume proporzioni notevoli (si veda più sotto il discorso articolato a proposito della salute pubblica).

Va però precisato che le cause di forza maggiore a carattere generale, hanno una valenza in grado di condizionare gli interessi generali della collettività, di talchè è più comprensibile che fenomeni di questo livello siano oggetto dell'attività politico-istituzionale.

Al contrario, le cause di forza maggiore, ex art. 9, D.Lgs. n. 262/97, a carattere particolare, hanno una valenza sempre circoscritta a quella del soggetto cui afferiscono e quindi è giustificata la funzione del Garante nell'attività prevista dall'art. 13, comma 11, della legge n. 212/2000, secondo cui il Garante svolge il compito di selezionare i contribuenti che hanno chiesto di avvalersi della rimessione in termini, in base all'importanza della valutazione e della considerazione che lo stesso Garante ha sviluppato in sede tecnica.

La rimessione in termini a sua volta, può intendersi sia in senso sostanziale che in senso formale, e precisamente: con la prima ci si riferisce ai termini di versamento delle imposte e dei contributi; con la seconda invece, si fa riferimento ai termini che riguardano adempimenti di carattere materiale, dalla cui omissione non deriva alcun danno all'Erario.

In base a queste riflessioni, risulta senza ombra di dubbio che il Garante del contribuente deve svolgere una valutazione attenta nel prospettare il proprio parere al Ministro dell'Economia e delle Finanze concernente la rimessione in termini nell'adempimento delle obbligazioni tributarie, solo se è stato in grado di valutare l'esistenza di garanzie - anche fideiussorie - a vantaggio del ricorrente leso da una situazione

eccezionale, il Garante esprimerà un parere favorevole per la rimessione in termini derivante da una causa di forza maggiore.

Questa tecnica normativa appare peraltro molto discreta, poichè consente al contribuente di mantenere la titolarità di tutti i suoi beni, scongiurando l'azione esecutiva fiscale.

16. Conclusioni.

Da quanto si è venuto deducendo, la legge finanziaria nella ripartizione delle spese pubbliche dovrebbe avere da tutti un'identificazione completa negli interessi generali con gratificazione attenta, a favore di tutte le componenti dello stato sociale.

Tra i fattori primari della spesa pubblica, vi è la spesa ordinaria generale necessaria che riguarda la tutela della salute pubblica, affiancata da una spesa ordinaria generale per la ricerca.

A tale proposito da una attenta ricerca in sede teorica di vari autori (veggansi fra questi Smith, Dupont, Fasiani, De Stefani, Maiorana, Griziotti, Arena, Einaudi, Ernesto d'Albergo, Evans e Musgrave), quanto più gli Stati destinano alla ricerca nell'ambito della spesa pubblica dei loro bilanci annuali e pluriennali, tanto più producono ricchezza e benessere generale.

Infine per il Crosara e Maiorano è la ricerca che spinge il progresso economico ed incrementa il lavoro qualificato. Le spese per la ricerca dello Stato e dei privati, sviluppano l'economia pubblica e privata.

Per poter ottenere ciò, la spesa ordinaria di bilancio annuale contenutistico deve tenere presente come spese di salvaguardia pubblica quella relativa all'ordine pubblico e alla giustizia, ove personale e mezzi devono essere riservati ad elevate professionalità e strutture più sofisticate.

Da ciò discende giustamente che quanto più uno Stato ha legalità e giustizia al di fuori della politica, tanto più il governo del popolo trova benessere. La correttezza della giustizia porta alla tranquillità sociale nell'azione delle leggi dello Stato che il popolo si è dato.

Nell'incontro del Garante del contribuente presso imprese ed associazioni professionali, i concetti della richiesta di legalità, giustizia ed ordine pubblico sono stati lamentati da tutti come l'eccesso della tassazione e del peso fiscale che non permette reddito aggiunto per poter reinvestire.

Per chi corrisponde all'Erario secondo capacità contributiva, il quantum di imposta, la richiesta della riduzione del peso fiscale è unanime, come quella di combattere le evasioni fiscali.

Assodato che le spese per la salute, giustizia ed ordine pubblico non possono essere ridotte, se si vuole affermare giustizia sociale, la ricerca deve costituire l'epicentro dell'economia moderna, in modo che gli effetti economici della spesa corrispondano agli effetti economici delle imposte, ove incremento economico della società e sviluppo costituiscono gli elementi di base dello sfruttamento zonale d'Italia ed il turismo.

Tutti i contribuenti sanno che l'incremento e la riorganizzazione dello sviluppo turistico per storia documentale e bellezze naturali dovrebbero essere le chiavi di volta del progresso economico generale come mezzi trascinanti dell'economia agricola, commerciale ed industriale, considerato che l'Italia possiede l'87% del patrimonio storico ed artistico del mondo, oltre alle bellezze naturali.

Dai contatti con tutti i contribuenti si è visto che questa visione è condivisa da tutti, colti e incolti.

Posto ciò, presso le Agenzie Fiscali (Entrate, Territorio e Dogane) deve essere istituita un'Agenzia Fiscale di giochi e scommesse, la quale sull'articolazione parabolica delle vincite, opera lo Stato con entrate tributarie.

Posto che le Agenzie operative svolgono la propria funzione legata rigidamente agli studi di settore nell'accertamento della produttività, rischiano di trascurare il riesame e l'analisi attenta di accertamenti errati per assenza o carenza di documentazione contabile poi rinvenuta in sede aziendale, cosa che porterebbe alla revisione totale quando l'imposta che risulta sottratta invece è documentata regolarmente attraverso l'Anagrafe Tributaria, mai chiamata per riscontro dall'Organo accertatore oppure letta male, ovvero attraverso documentazione probatoria rinvenuta in sede successiva temporale.

Da ciò, anche sentenze tributarie erronee a carico del contribuente.

Infine, i contribuenti ritengono che nel bilancio annuale contenutistico dello Stato, le spese generali necessarie devono avere una stratificazione scalare fra le spese ordinarie sulla salute della popolazione, comprendenti le Fondazioni per la ricerca come strumento necessario per lo sviluppo economico, l'ordine pubblico e la giustizia, i cui costi e spese necessarie non possono essere ridotti perché costituiscono strumenti di risorsa per la tranquillità sociale ed il progresso economico in uno Stato di diritto. Per il Carnelutti ed il Foderaro, quanto più la giustizia opera nella legalità, applicando le norme del Parlamento, tanto più il cittadino contribuente partecipa alle spese pubbliche secondo capacità contributiva, perché si sente protetto dal Diritto.

Si intende per salute pubblica sia la sanità che l'igiene, le quali per il prof. Salvatore Foderaro, il prof. Celestino Arena, il prof. Ernesto d'Albergo ed il prof. Alberto De Stefani, costituiscono la ricchezza di un popolo, perché non vi è progresso economico se le norme di

bilancio contenutistico annuale non tengono presente, nella spesa pubblica generale, il presupposto dell'igiene e della salubrità dell'ambiente che tenga lontano malattie infettive contro la tutela della salute pubblica.

I soli beni, senza l'uomo sano che produce, non determinano gli effetti economici sui quali lo Stato e gli Enti decentrati minori possono prelevare le imposte ed i tributi in generale.

Ma la ricchezza progredisce se la ricerca produce brevetti e nuove scoperte che vengono poste al servizio dell'economia (Evans e D'Albergo).

Ma per poter far ciò l'operatore economico che lavora, ha bisogno di sicurezza pubblica.

Da ciò discende che, quanto più vi è l'ordine pubblico tanto più viene meno il degrado sociale, permettendo all'operatore economico-contribuente di espandere le sue intraprese.

Da ciò proviene ancora che, le spese necessarie per l'ordine pubblico sono produttive per la collettività che opera o non opera, ma vive nella tranquillità sociale, come chi è vecchio ma ha già dato alla collettività il suo contributo.

L'ordine costituito e la libertà dei cittadini contribuenti o non, non basta per uno Stato democratico senza che vi è diritto come tutela nella libera convivenza.

In questo rapporto tra ordine pubblico e società civile, nelle quali opera l'uomo che contribuisce alle spese pubbliche in relazione alla propria capacità contributiva, sta la giustizia, la quale quanto più sta al di fuori della politica tanto più traduce in atto la manifestazione della volontà popolare che si immedesima in legge, come manifestazione della volontà dello Stato (Foderaro, *"Il concetto di legge"*, veggansi).

In uno Stato moderno, quanto più i giudici ed i poliziotti (finanzieri, carabinieri ed agenti della forza pubblica) sono al di fuori della politica, tanto più il cittadino contribuente crede nella giustizia. Ciò non toglie però che essi manifestino la loro scelta politica nelle urne oppure chiedono la sospensione dalla funzione nel periodo in cui sono investiti da attività politica.

Se si agisce in questo modo, le spese dello Stato sono produttive per la collettività.

Nel raccogliere dati informativi presso le varie aziende ed associazioni professionali per fornire dati e notizie al Governo e Parlamento nel campo della politica fiscale (articolo 94, comma 8, della legge n. 289/2002), questo Garante ha riscontrato la maturità raggiunta da tutti i contribuenti che sanno quello che vogliono secondo legalità, capacità contributiva onde

compiere più intraprese, di talchè sono pienamente disposti a contribuire alle spese pubbliche in relazione alla propria capacità contributiva (articolo 53 della Costituzione).

Nei vari incontri, mettendo in luce la professionalità degli imprenditori, varie volte hanno ripetuto di essere assetati di ordine pubblico e giustizia, che è malata, oltre ad una maggiore salvaguardia della tutela della salute con strutture sanitarie, mezzi ed operatori preparati.

Per De Stefani, Foderaro, D'Albergo, Arena, Carnelutti, Ruini, Scoca (in Atti della Costituzione), la legge è la più alta manifestazione della volontà dello Stato che si immedesima nel popolo, la quale è tanto più valida quanto più essa si traduce in ordine che tutela la salute, l'ordine costituito, la giustizia ed il progresso economico, come risultato di effetti economici di entrate e spese.

Prof. Avv. Domenico Ciavarella

Professore (in g.) di Scienza delle finanze e Diritto finanziario nell'Università degli Studi di Bari — Presidente del Centro di Servizi Interfacoltà Economia e Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di Bari — Garante del contribuente per la Puglia — Presidente dell'Organizzazione Nazionale dei Garanti del contribuente

