

LA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI ALL'ACCERTAMENTO

INTRODUZIONE: EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

Il mio compito è quello di introdurre il tema della partecipazione dei Comuni al contrasto all'evasione per poi passare la parola al dottor Garrubba per un approfondimento sulla normativa e sugli aspetti operativi posti in essere dall'Agenzia delle Entrate.

Prima di addentrarmi nelle disposizioni normative mi sembra interessante ripercorrere la genesi di questa norma, anche per valutare le possibilità di successo delle nuove disposizioni.

Molti colleghi ricorderanno che ancor prima dell'introduzione degli obblighi telematici di invio, ed in particolare fino alla dichiarazione 740/93, il famoso “modello lunare”, la dichiarazione cartacea veniva presentata in duplice copia: una per gli uffici finanziari, ed una per il Comune di domicilio fiscale del contribuente. Qual era il presupposto giuridico che imponeva questo adempimento ai contribuenti e che utilizzo veniva fatto della copia di dichiarazione indirizzata al Comune?

La partecipazione dei Comuni all'accertamento dei redditi delle persone fisiche, disciplinata dagli art. 44 e 45 del DPR 600/73, fu introdotta dal legislatore della riforma tributaria nel 1974 al fine di coinvolgere i Comuni, attraverso una “importante funzione di collaborazione sul piano della raccolta di dati e notizie”¹ e per perseguire “una sempre più effettiva giustizia fiscale” nonché “una più efficace lotta all'evasione”².

Le disposizioni contenute nella prima versione dell'art. 44 prevedevano:

- Il dovere da parte degli Uffici di trasmettere ai Comuni di domicilio fiscale dei contribuenti le proposte di accertamento in rettifica e di ufficio relative alle persone fisiche;
- La possibilità da parte dei Comuni di proporre l'aumento degli imponibili, fornendo idonea documentazione atta a provarla.

Solo successivamente, mediante la L. 13 aprile 1977 n. 114 fu ampliata la portata del citato articolo 44 e prevista la possibilità per il Comune di “segnalare all’ufficio delle imposte dirette qualsiasi integrazione degli elementi contenuti nelle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche [...] indicando dati, fatti ed elementi rilevanti e fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla”.

Contestualmente all’entrata in vigore degli artt. 44 e 45 del DPR 600/73, il legislatore della riforma tributaria azzerò completamente la finanza locale con la soppressione dell’imposta di famiglia e dell’imposta sui consumi. Questi due tributi unitamente ad altre imposte locali, anch’esse soppresse con la riforma, assicuravano negli anni antecedenti la riforma circa il 50% delle entrate di parte corrente. Ai Comuni per il quinquennio 1973/1977 venivano assicurate somme di importo pari a quelle riscosse nel 1972 per i tributi aboliti.

I nuovi tributi locali previsti dalla riforma, l’ILOR e l’INVIM, rimasero locali solo nella denominazione in quanto determinazione delle aliquote, accertamento, gettito e riscossione rimasero sempre in capo allo Stato.

Agendo con un’apparente notevole asimmetria, il legislatore della riforma, da un lato, delegittimava e deresponsabilizzava funzionari ed amministratori degli enti locali trasformando la finanza dei Comuni in una finanza puramente di trasferimenti, dall’altro, con gli art. 44 e 45 del DPR 600/73 ne chiedeva la collaborazione, costringendo sostanzialmente gli stessi a creare strutture specifiche (consigli tributari) per le quali avrebbero dovuto sopportare i costi senza ricavarne alcun beneficio in termini di gettito, ed il cui unico effetto era quello di inimicarsi i loro stessi elettori.

A questa asimmetria di base si aggiungeva un quadro normativo generico ed indeterminato, senza precise direttive e procedure in grado di tracciare un percorso chiaro da seguire.

I Comuni né ricompensati né sanzionati dalla norma ed in presenza di una quadro normativo indeterminato non si impegnarono mai nell’azione di verifica e segnalazione all’Amministrazione finanziaria. Con il tempo anche i Comuni che avevano istituito i “consigli tributari” smisero di farli funzionare e di effettuare segnalazioni. Le dichiarazioni cartacee, dopo un lungo iter burocratico, arrivavano spesso presso i Comuni di destinazione successivamente al termine di prescrizione.

Le proposte di accertamento che per legge dovevano essere trasmesse ai Comuni non sempre subirono questo iter. Amministrazione finanziaria (ris. 3085/1983) e giurisprudenza prevalente (Commissione Tributaria Centrale n. 6235/1997) affermarono che il mancato invio ai Comuni non intaccava la legittimità sostanziale e formale dell'atto di accertamento.

Ma il mancato funzionamento della norma derivò solo da una cattiva formulazione tecnica? Per poter rispondere a questa domanda è necessario ripercorrere per brevi tappe l'iter della riforma tributaria.

La “Commissione Cosciani”, insediatasi nell'agosto 1962 per lo studio preparatorio della riforma tributaria e coordinata dal vicepresidente prof. Cosciani, nella relazione di sintesi dei lavori presentata il 26 maggio 1963 si pose il problema della possibilità di consentire al Comune di collaborare all'accertamento dell'imponibile. Le soluzioni suggerite in commissione tuttavia non furono condivise:

- “[...] o per un marcato scetticismo circa la possibilità dei Comuni di collaborare all'accertamento del tributo,
- o per essere le soluzioni suggerite troppo macchinose”.

Nel settembre 1964 fu nominato il “Comitato di studio per l'attuazione delle riforme” inizialmente presieduto dallo stesso prof. Cosciani, successivamente dimessosi a causa delle divergenze sull'impostazione della riforma. Alla presidenza vi successe il prof. Visentini.

Il disegno di legge delega che approdò in Parlamento (n. 4280 del 1967 Ministro Preti e Ministro Colombo) risultava profondamente modificato rispetto ai presupposti della commissione Cosciani. In particolare, fra le modifiche, si prevedeva il sostanziale azzeramento dell'autonomia finanziaria degli Enti locali. Questo indirizzo centralista veniva controbilanciato sul piano formale da un coinvolgimento dei Comuni all'azione dell'accertamento.

Dall'analisi degli atti parlamentari ed in particolare della seduta della Camera dei Deputati dell' 8 ottobre 1970 emerge che il Ministro delle Finanze Preti, incalzato sul tema dell'azzeramento della autonomia finanziaria dei Comuni si difese affermando che i Comuni non erano stati esclusi, anzi che nel nuovo testo era prevista la loro collaborazione, facendo riferimento alla partecipazione dei Comuni all'accertamento.

Il relatore di minoranza Raffaelli replicò alle dichiarazioni del Ministro delle Finanze affermando che la partecipazione dei Comuni all'azione di accertamento “è la lapide più chiara e più solenne del disegno politico che si proponeva il disegno di legge [...] distruggere la finanza locale”.

La genesi della norma che introduce il coinvolgimento dei Comuni all'azione di accertamento porta a pensare che il principale obiettivo del legislatore non fosse tanto quello di creare un efficace strumento di lotta all'evasione fiscale, piuttosto quello di rendere più accettabile all'opinione pubblica l'introduzione di un modello di Stato centralista che prevedeva l'azzeramento dell'autonomia finanziaria dei Comuni.

Anche nella sua prima formulazione la norma non sembra uscire dal piano delle mere enunciazioni di principio:

- è limitata al reddito delle persone fisiche e viene estesa all'INVIM solo a seguito di un acceso dibattito parlamentare;
- è ricca di formalismi e procedure non sempre attuabili ed attuate;
- non prevede un reale coinvolgimento dei Comuni, a tal punto che l'Ente territoriale potrà essere escluso dalla procedura senza che l'atto di accertamento perda validità;
- è limitata alla rettifica in aumento dell'accertamento notificato al Comune, la possibilità di segnalazioni in assenza di accertamento fu introdotta nel 1977.

La storia di questi 35 anni dimostra che i rilievi mossi dalla Commissione Cosciani erano fondati sia sotto il profilo del rischio della “macchinosità della norma” sia sotto il profilo dello scetticismo circa la volontà dei Comuni a collaborare per tributi non propri. A questo si aggiunga che i Comuni, privati della autonomia impositiva, si deresponsabilizzarono e furono disincentivati perfino ad accertare e ad avvalersi degli strumenti di entrata propria.

Nel 1993 il Ministro delle Finanze prof. Franco Gallo, nel tentativo di rendere operativa la norma, lanciò la proposta di incentivare i Comuni collaborativi con il Fisco nella “caccia agli evasori”, ma la proposta rimase nelle cronache dei giornali e non si tradusse in legge, forse anche a causa della breve durata del governo Ciampi.

Si sono dovuti attendere più di trent'anni perchè il legislatore intervenisse su questa "anomalia normativa" introducendo con l'art. 1 comma 1 del D.L. 30 settembre 2005 n. 203 un incentivo "mediante il riconoscimento di una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi statali riscossi a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del Comune che abbia contribuito all'accertamento stesso". L'intervento normativo non ha inciso sulla norma originaria lasciando inalterati gli art. 44 e 45 del DPR 600/73 anche se ha ampliato ai "tributi statali" l'ambito di applicazione.

Il comma 2 del citato articolo demanda a un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate d'intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali la determinazione:

- delle modalità tecniche di accesso alle banche dati;
- delle modalità di trasmissione ai Comuni della copia, anche in via telematica, delle dichiarazioni fiscali relative ai contribuenti in essi residenti;
- delle modalità di partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale.

Al provvedimento spetta anche il compito di individuare "le ulteriori materie per le quali i Comuni partecipano all'accertamento fiscale", potendo anche prevedere "un'applicazione graduale in relazione ai diversi tributi".

Aspetto di fondamentale importanza è che la legge consente ai Comuni di partecipare all'accertamento fiscale "attraverso società o enti partecipati dai Comuni e comunque da essi incaricati per le attività di supporto ai controlli fiscali sui tributi comunali". Questo aspetto consentirà non solo ai Comuni minori di consorzarsi ottimizzando la gestione delle strutture, ma soprattutto di creare un soggetto interposto fra amministrazione e cittadini dal quale far scaturire le segnalazioni.

La conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 27 marzo 2006 ha regolamentato quanto previsto dall'art. 1 del D.L. 203/2005, disponendo:

- l'accesso dei Comuni alle banche dati presenti nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria attraverso il sistema Siatel, consistente nell'accesso gratuito via web ai dati anagrafici, alle dichiarazioni dei redditi, agli atti del registro e ai dati delle Commissioni Tributarie;

- la trasmissione annuale ai Comuni da parte dell’Agenzia delle Entrate delle dichiarazioni dei contribuenti ivi residenti sempre per mezzo del sistema Siatel. Le informazioni delle dichiarazioni saranno trasmesse in forma sintetica e solo su specifica richiesta dei Comuni saranno trasmesse informazioni più analitiche sui singoli quadri delle dichiarazioni.

Il provvedimento attuativo del Direttore dell’Agenzia delle Entrate, che prevede le modalità di partecipazione dei Comuni all’attività di accertamento, è stato emanato nel dicembre 2007 (Prov. 3 dicembre 2007 G.U. n. 292 del 17 dicembre 2007). Il provvedimento individua gli ambiti di intervento rilevanti per le attività istituzionali dei Comuni e per quelle di controllo fiscale dell’Agenzia delle Entrate e definisce la tipologia e la modalità di trasmissione delle informazioni.

L’Agenzia delle Entrate dà prioritaria rilevanza alle “situazioni sintomatiche di fenomeni evasivi, con particolare riguardo all’economia sommersa ed all’utilizzo del patrimonio immobiliare in evasione delle relative imposte”

Il regolamento precisa che deve trattarsi di “segnalazioni qualificate” intendendo “le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi”.

Nella fase di avvio il provvedimento individua cinque ambiti di intervento rilevanti per le attività istituzionali dei Comuni e per quelle di controllo fiscale dell’Agenzia delle Entrate:

- 1) commercio e professioni;
- 2) urbanistica e territorio;
- 3) proprietà edilizie e patrimonio immobiliare;
- 4) residenze fittizie all’estero;
- 5) disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva.

Per ogni ambito di intervento sono individuate segnalazioni peculiari, vale a dire rilevamenti da parte del Comune di atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi. Ad esempio, per l’ambito

- 1) commercio e professioni,

soggetti che:

- pur svolgendo attività di impresa sono privi di partita IVA;
- nelle dichiarazioni fiscali hanno dichiarato di svolgere una attività diversa da quella rilevata in loco;
- sono interessati da affissioni pubblicitarie abusive, in qualità di imprese utilizzatrici e di soggetti che gestiscono impianti pubblicitari abusivi;
- pur qualificandosi come enti non commerciali presentano circostanze sintomatiche di attività lucrative.

Sono della fine del 2008 le prime convenzioni fra Direzioni Regionali e Comuni.

Prima di lasciare la parola al dottor Garrubba è lecito chiedersi se le perplessità tecniche già espresse dalla Commissione Cosciani nel maggio del 1963 siano ancora attuali e se la distribuzione demografica italiana, che vede oltre il 70% dei Comuni con una popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti, sarà in grado di garantire un efficiente e trasparente controllo sui propri cittadini, tenuto conto del rapporto immediato e diretto fra amministratori e collettività.

L'auspicio è che l'abbandono del modello centralista e l'affermarsi di una nuova statualità promossa dal federalismo fiscale e da una ritrovata, anche se parziale e discontinua autonomia finanziaria dei Comuni, unitamente all'”incentivo del 30%”, siano in grado di realizzare un moderno e più democratico equilibrio tra dimensione locale e nazionale, tra interessi particolari ed interessi generali.

Carlo Capaccioni, 1 dicembre 2009

¹ Circolare n. 7/1496 del 30 aprile 1977 – Dir. II. DD. (Accertamento ai fini delle imposte dei redditi) – Capitolo XII – paragrafo 52.

² Circolare n. 7/1496 del 30 aprile 1977 – Dir. II. DD. (Accertamento ai fini delle imposte dei redditi) – Capitolo XII – paragrafo 52.