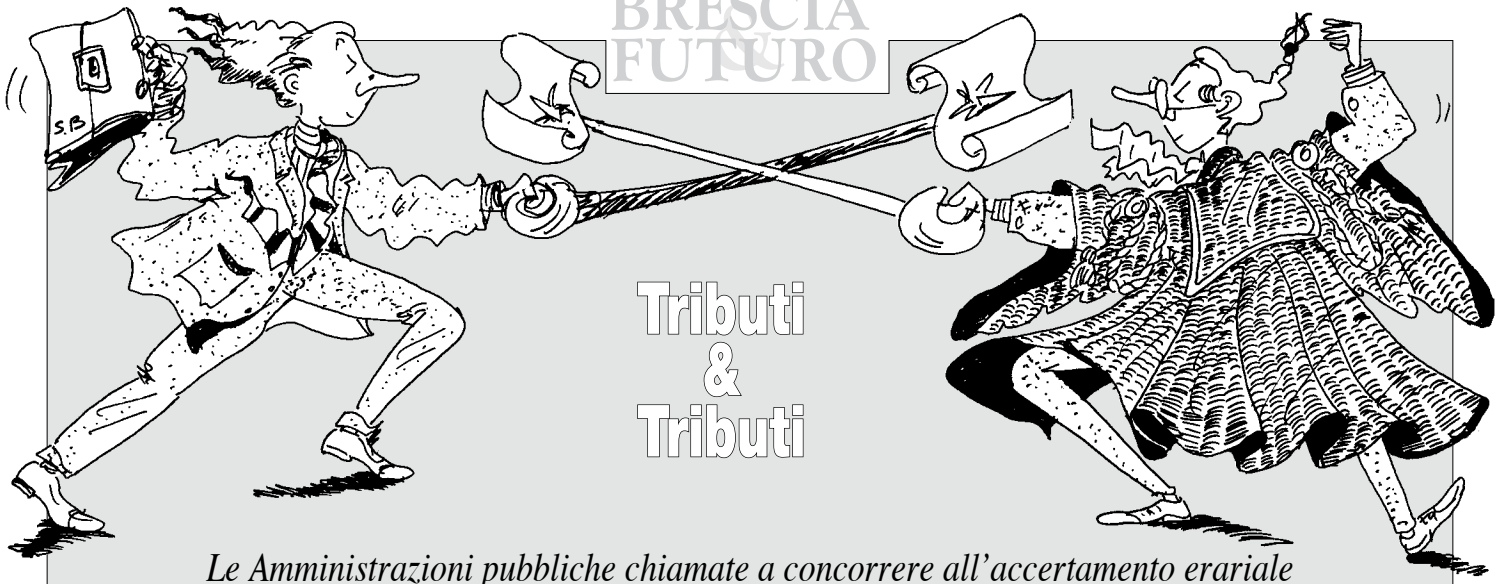


Le Amministrazioni pubbliche chiamate a concorrere all'accertamento erariale

I Comuni lente d'ingrandimento del fisco

Già nel 1973 il legislatore della riforma tributaria aveva definito uno schema di partecipazione dei Comuni all'accertamento dei redditi delle persone fisiche (Irpef). La disposizione rimase inattuata per oltre trent'anni: da un lato, l'Amministrazione Finanziaria centrale non adempì all'obbligo di comunicazione dei dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti, dall'altro i Comuni (anche in assenza di un interesse proprio) non si adoperarono per creare strutture idonee che potessero consentire loro di svolgere un ruolo attivo nell'azione di contrasto all'evasione fiscale. Con il decreto legge n. 203 del 30/9/2005 il legislatore cercò di dare nuovo impulso al coinvolgimento degli Enti locali nell'accertamento fiscale. In particolare, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale e contributivo venne incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30% delle maggiori somme relative ai tributi statali riscossi a titolo definitivo a seguito dell'intervento del Comune medesimo. Un ulteriore passo, più incisivo, nella direzione del patto collaborativo tra Fisco centrale ed Ente comunale fu compiuto con l'emanazione del provvedimento del 3/12/2007 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, adottato d'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali e l'Agenzia del Territorio. Il Provvedimento direttoriale ha avuto il chiaro scopo di uscire dalle secche della astrattezza e genericità del dettato legislativo ponendo basi concrete per delimitare gli ambiti di intervento del Comune, la tipologia di segnalazioni che l'Ente locale deve effettuare, i dati oggetto di comunicazione e le modalità tecniche di trasmissione delle segnalazioni stesse. A distanza di circa 2 anni e mezzo, preso atto del mancato decollo del coinvolgimento effettivo dei Comuni nell'accertamento erariale e contributivo, il legislatore con l'art. 18 del decreto legge n. 78 del 31/05/2010, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, fornisce l'ennesima "chance" a questo strumento con l'aspettativa che, finalmente, l'evasore possa essere "stanato" con l'aiuto fattivo del Comune nel quale lo stesso risiede.

di Pier Federico Carrozzo

I criteri di partecipazione dei Comuni all'accertamento

I Comuni partecipano all'attività di accertamento fiscale e contributivo, nell'ambito dell'ordinario contesto operativo di svolgimento delle proprie attività istituzionali, fornendo informazioni suscettibili di utilizzo ai fini dell'accertamento dei tributi erariali, diretti e indiretti, e dei contributi previdenziali obbligatori.

Tale partecipazione si manifesterà attraverso la raccolta di elementi utili a integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti per la determinazione di maggiori imponibili fiscali e contributivi.

Pier Federico Carrozzo

In particolare, i dati raccolti dai Comuni verranno dagli stessi segnalati:

- all'Agenzia delle Entrate;
- alla Guardia di Finanza;
- all'INPS.

In sostanza, il Comune agirà come una "lente di ingrandimento" a livello locale per mettere in chiara evidenza quei dati e quegli elementi che il Fisco o l'INPS non riescono a cogliere, a livello centrale, dalle dichiarazioni presentate dai cittadini-contribuenti.

La tipologia delle segnalazioni

Le informazioni di cui sopra sono strutturate in termini di segnalazioni qualificate, intendendosi per tali le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e/o operazioni che sottendono, senza la necessità di ulteriori elaborazioni logiche,comportamenti evasivi ed elusivi. Le informazioni, inoltre, sono costituite da archivi strutturati, con preminente riferimento ai beni immobili già oggetto di accertamento ai fini dei tributi locali (ICI, TARSU, TIA, ecc.).

Gli ambiti di intervento

Allo stato attuale, sono individuati cinque ambiti di intervento del Comune nell'azione di accertamento:

a) il commercio e le professioni;
b) l'urbanistica e il territorio;
c) le proprietà edilizie e il patrimonio immobiliare;
d) le residenze fittizie all'estero;
e) la disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva.

Nell'ambito di cui alla lettera a), le segnalazioni qualificate possono riguardare cittadini e soggetti che:

- pur svolgendo un'attività di impresa o di lavoro autonomo, non sono in possesso di partita IVA (quelli che si definiscono con il termine di "evasori totali");
- nelle dichiarazioni fiscali hanno dichiarato di esercitare un'attività diversa da quella effettivamente riscontrata in loco;
- sono interessati da affissioni pubblicitarie abusive in qualità di imprese utilizzatrici e di soggetti che gestiscono gli impianti pubblicitari abusivi;
- pur qualificandosi come "enti non commerciali" (i c.d. "enti non profit"), presentano circostanze sintomatiche di attività lucrative.

Nell'ambito di cui alla lettera b), le segnalazioni qualificate hanno riguardo ai soggetti che:

- hanno realizzato opere di lottizzazione, anche abusiva, in funzione strumentale alla cessione di terreni e in assenza di correlati redditi dichiarati;
- hanno partecipato, anche in qualità di professionisti e imprenditori, a operazioni di abusivismo edilizio con riferimento a fabbricati e insediamenti non autorizzati di tipo residenziale, industriale, commerciale o artigianale.

Nell'ambito di cui alla lettera c), le segnalazioni qualificate possono riguardare le persone fisiche nei cui confronti risulta:

- la proprietà o diritti reali di godimento (come, ad es., l'usufrutto) di unità immobiliari diverse dall'abitazione principale, non indicate nelle dichiarazioni dei redditi;
- la proprietà o diritti reali di godimento di unità immobiliari abitate, in assenza di contratti di comodato o di locazione registrati, da residenti diversi dai proprietari o dai titolari dei diritti reali di godimento ovvero abitate da soggetti non residenti nelle stesse;
- la notifica di avvisi di accertamento per omessa dichiarazione ICI, in assenza di dichiarazione dei connessi redditi fondiari ai fini delle imposte sul reddito;
- la notifica di avvisi di accertamento per omessa dichiarazione TARSU, TIA o Tariffa rifiuti in qualità di occupante dell'immobile diverso dal titolare del diritto reale, in assenza di contratti di locazione registrati ovvero di redditi fondiari dichiarati dal proprietario ai fini delle imposte sul reddito;
- una revisione delle rendite catastali per unità immobiliari diverse dall'abitazione principale.

Nell'ambito di cui alla lettera d), le segnalazioni qualificate hanno riguardo ai soggetti che:

- pur risultando formalmente residenti all'estero, hanno di fatto nel Comune il domicilio o residenza intesi come il luogo in cui la persona ha, di fatto, stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi.

Infine, nell'ambito di cui alla lettera e), le segnalazioni qualificate possono riguardare le persone fisiche che:

- risultano avere la disponibilità, anche di fatto, di beni e servizi indicati come rivelatori di capacità contributiva e di ricchezza ai fini dell'applicazione del c.d. "redditometro" ovvero di quella particolare tipologia di accertamento che, induttivamente, si propone di ricostruire il reddito effettivo del contribuente in funzione del suo tenore di vita e, a più ampio raggio (soprattutto alla luce della riforma che è in atto dell' "accertamento sintetico"), delle spese comunque sostenute per l'acquisto di beni e di servizi di rilevante valore economico.

Ai cinque ambiti di intervento sopra descritti si aggiunge la collaborazione nelle materie di accertamento di competenza dell'Agenzia del Territorio (aggiornamento catastale degli immobili già censiti e individuazione degli immobili "fantasma" mai oggetto di denuncia).

Si segnala, peraltro, che con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate potrebbero essere individuate nuove e ulteriori materie per le quali i Comuni partecipano all'accertamento fiscale e contributivo.

I dati oggetto di comunicazione

Costituiscono oggetto di comunicazione all'Agenzia delle Entrate il nome e cognome, il codice fiscale o la partita IVA dei soggetti in relazione ai quali sono rilevati e segnalati i fatti, atti e operazioni che sottendono i comportamenti evasivi ed elusivi.

Le modalità di trasmissione delle segnalazioni

Le segnalazioni in rassegna sono trasmesse all'Agenzia delle Entrate tramite il sistema S.I.A.T.E.L. in modalità web. Il flusso delle informazioni è assicurato tramite supporto carta-

ceo in presenza di segnalazioni di contenuto particolarmente complesso non riconducibile alle specifiche tecniche definite del sistema.

Il trattamento dei dati

I dati e le notizie raccolti sono trattati, nel rispetto del Codice in materia di protezione dei dati personali, secondo i principi di necessità, pertinenza e non eccedenza stabiliti dal Codice stesso. Il trattamento dei dati da parte dell'Agenzia delle Entrate è riservato esclusivamente agli operatori incaricati dei controlli, le cui transazioni e i cui accessi sono compiutamente tracciati.

La disponibilità di informazioni per i Comuni

L'Agenzia delle Entrate rende disponibili ai Comuni che ne faranno richiesta i flussi informativi relativi a:

- bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie;
- contratti di somministrazione di energia elettrica, gas e acqua disponibili in Anagrafe Tributaria;
- contratti di locazione di immobili;
- denuncie di successione che abbiano ad oggetto immobili;
- dichiarazioni dei redditi dei contribuenti residenti.

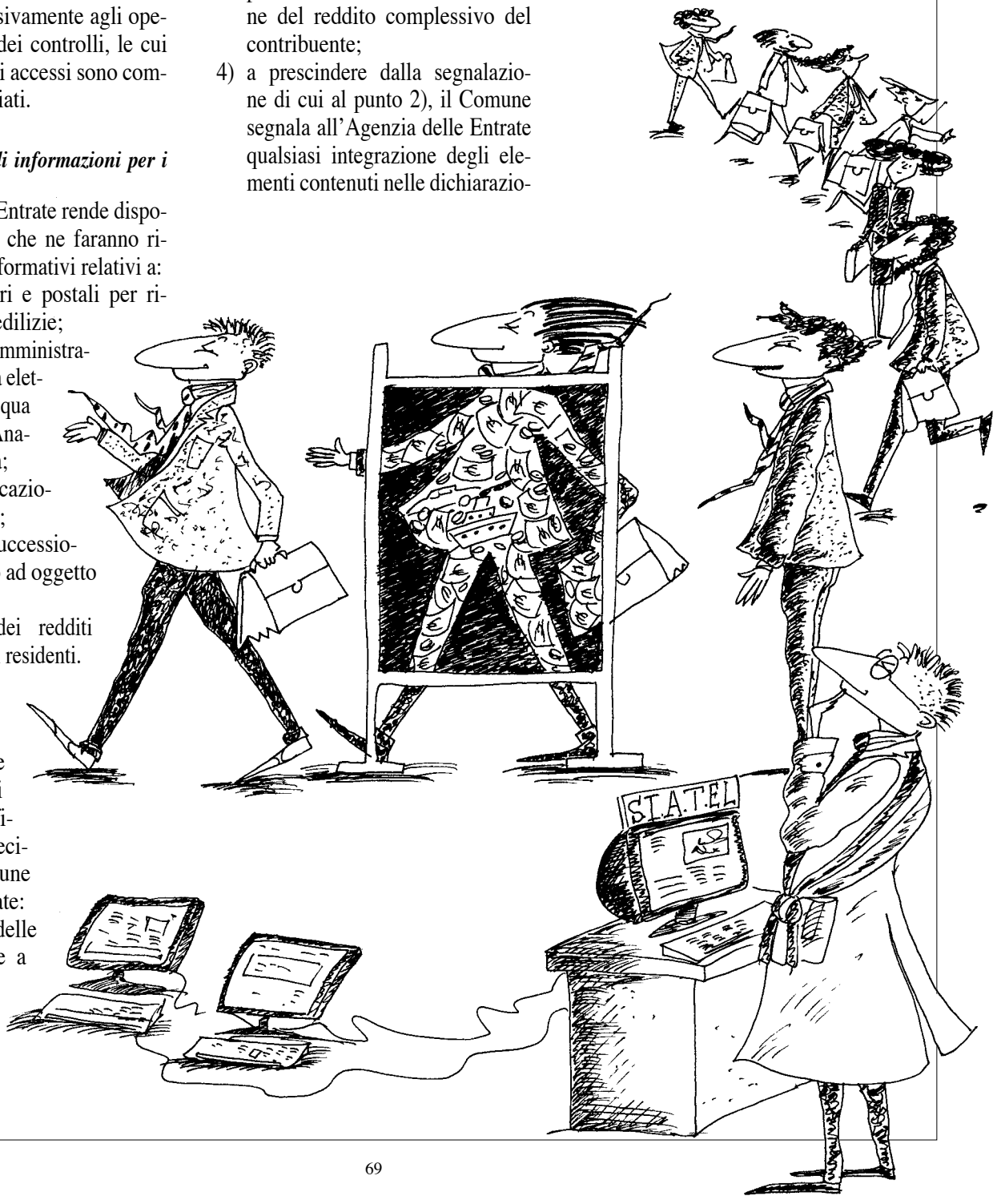
La procedura di accertamento

Le fasi operative dell'attività di accertamento fiscale con la partecipazione del Comune sono così delineate:

1) l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione del Comune le dichiarazioni dei redditi dei contribuenti ivi residenti;
2) prima della emissione degli avvisi di "accertamento sintetico" (redditometro) l'Agenzia delle Entrate invia una segnalazione al Comune di domicilio fiscale del contribuente accertato;
3) il Comune, entro 60 giorni da quello del ricevimento della segnalazione di cui al punto 2), comunica ogni elemento in suo possesso utile alla determinazione del reddito complessivo del contribuente;
4) a prescindere dalla segnalazione di cui al punto 2), il Comune segnala all'Agenzia delle Entrate qualsiasi integrazione degli elementi contenuti nelle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche indicando dati, fatti ed elementi rilevanti per l'accertamento e fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarli.

L'incentivazione del Comune

Per incentivare maggiormente i Comuni alla collaborazione nell'azione di accertamento, è previsto il riconoscimento di una quota pari al 33%



(in luogo della precedente misura del 30%) delle maggiori somme relative a tributi statali riscossi a titolo definitivo nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi previdenziali riscossi anch'essi a titolo definitivo a seguito dell'intervento attivo del Comune nell'accertamento.
La partecipazione di più Comuni all'accertamento di una medesima posizione soggettiva dà luogo alla ripartizione in uguale misura del suddetto incentivo.

I Consigli Tributari
Ai fini dell'effettiva partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento è prevista l'istituzione di appositi Consigli Tributari. In particolare, la norma stabilisce che:

- i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono tenuti ad istituire il Consiglio Tributario. A tal fine, il regolamento per l'istituzione del Consiglio Tributario avrebbe dovuto essere adottato entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010 (che si è avuta il 30/07/2010);
- i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, laddove non abbiano già costituito il Consiglio Tributario, sono tenuti a riunirsi in consorzio. A tal fine, la relativa convenzione, unitamente allo Statuto del consorzio, avrebbe dovuto essere adottata entro il termine di 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010.

Le considerazioni conclusive
La partecipazione dei Comuni all'attività di controllo dei tributi erariali rappresenta, probabilmente, il livello più avanzato a cui il legislatore ha fatto ricorso per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale, che, pertanto, non rimane più una priorità esclusiva dello Stato, ma può essere vista anche come un nuovo strumento di finanziamento dei bilanci degli enti locali. Detta disposizione normativa, in un momento storico caratterizzato dalla forte contrazione dei trasferimenti di risorse finanziarie dallo Stato a favore degli enti locali, sembra accorre in aiuto a tutti i Comuni italiani, i quali, a seguito dell'abolizione dell' ICI sulla "prima casa", si sono trovati a fare i conti con una situazione finanziaria non certo soddisfacente e tantomeno sufficiente per fare fronte alle esigenze sociali delle collettività amministrate (illuminazione, trasporti, prestazioni sociali, cura dei luoghi pubblici, manutenzioni varie, ecc....). In questo contesto, la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate riveste particolare importanza in quanto rappresenta una delle poche leve su cui potranno agire i comuni per aumentare il gettito potenziale delle entrate tributarie.
In Lombardia nove comuni (Bergamo, Brescia, Cremona, Lecco, Lodi, Milano, Pavia, Sondrio, Varese) hanno già aderito all'invito delle Entrate e della Regione a stipulare un'apposita convenzione volta a dare attuazione concreta ed efficace allo strumento con l'obiettivo dichiarato che questo accordo venga esteso a tutti i Comuni lombardi. La stessa Regione Lombardia ha auspicato l'attivazione di un tavolo istituzionale congiunto tra i Comuni lombardi e l'Agenzia delle Entrate della Lombardia al fine di definire i termini per la sottoscrizione di una convenzione che consenta alla Regione di riconoscere ai Comuni una quota delle maggiori imposte regionali incassate sulla scorta della loro partecipazione all'accertamento fiscale (IRAP, addizionale regionale, bollo auto, ecc...). Peraltro, i benefici economici a favore della Regione deriverebbero, non solo dall'aumento delle entrate tributarie, ma anche dall'emersione dell'illegittima fruizione di agevolazioni da parte di cittadini-contribuenti che dichiarano illegittimamente di trovarsi in condizioni reddituali diverse rispetto a quelle effettive.
Oltre che dai problemi finanziari e di "quadratura" del bilancio dell'ente comunale, una spinta decisiva alla partecipazione dei Comuni all'azione di accertamento potrà derivare sia dalla ormai prossima riforma del federalismo fiscale che dall'avvento (previsto per marzo 2011) del nuovo "redditometro" con il quale gli enti locali saranno messi nelle condizioni di individuare coloro che hanno un alto tenore di vita ma che non partecipano alla spesa pubblica in misura proporzionata alle proprie disponibilità. Peraltro, sotto il profilo della tutela del contribuente, sarà attentamente da valutare se la norma in commento possa, tra le altre cose, introdurre la possibilità per il contribuente investito dall'accertamento fiscale di far valere l'illegittimità dell'avviso nel caso in cui non vi sia il coinvolgimento del Comune nella fase di accertamento e non venga rispettato il termine di sessanta giorni per l'espletamento della istruttoria: il Comune, infatti, potrebbe allegare all'Agenzia delle Entrate anche elementi favorevoli al contribuente (la norma si riferisce ad "ogni elemento in suo possesso utile alla determinazione del reddito complessivo") che, dunque, potrebbe eccepire l'insufficienza della fase istruttoria.
E' certo, comunque, che il successo del tentativo di coinvolgimento dei Comuni nell'opera di contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale dipenderà anche dai criteri che saranno seguiti nella scelta delle persone che comporranno i Consigli Tributari (con l'auspicio che non prevalgano, come spesso accade, i metodi di "spartizione partitica" che prescindono dalla competenza e professionalità delle persone).

Pier Federico Carrozzo
Dottore Commercialista