

Articolo pubblicato su FiscoOggi (<http://fiscooggi.it>)

Attualità

Comuni alleati del Fisco nella lotta all'evasione

3 Gennaio 2008

Con il provvedimento del 3 dicembre, la concreta regolamentazione di un istituto previsto già dal 1973



La lotta all'evasione si arricchisce di una nuova arma, costituita dalla partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale. Con il **provvedimento del 3 dicembre** scorso, l'agenzia delle Entrate ha dato attuazione all'articolo 1 del decreto legge 203/2005: diviene finalmente operativa la collaborazione fra Comuni e Amministrazione finanziaria, già istituita con l'articolo 44 del Dpr 600/1973.

L'istituto della partecipazione dei Comuni al procedimento di accertamento nasce nel lontano 1973 nell'intento di perseguire, attraverso la repressione di ogni forma di evasione, gli obiettivi di perequazione e di giustizia fiscale posti a base del nostro dettato costituzionale. L'importanza di tale qualificata collaborazione è sempre stata avvertita dall'Amministrazione finanziaria che, nel fornire agli uffici le necessarie istruzioni operative alla concreta applicazione dell'articolo 44 (*cfr. circolare 7/1977*), rilevò come, per perseguire il risultato della lotta all'evasione, non si potesse prescindere *"oltre che dalla sempre migliore efficienza e razionalizzazione delle strutture dell'Amministrazione finanziaria"* anche *"dalla partecipazione e collaborazione sistematiche, obiettive ed imparziali dei Comuni, interpreti della volontà di giustizia e di progresso della collettività nazionale che nei Comuni medesimi trova la forma più diretta di organizzazione amministrativa e politica"*.

In passato, la possibilità per i Comuni di incrementare gli elementi di accertamento in possesso dell'Amministrazione finanziaria con ulteriori dati e notizie sui contribuenti residenti nel proprio

territorio è stata poco praticata, così divenendo oggetto di tacita disapplicazione anche da parte degli uffici finanziari. Oggi, la rinnovata sinergia fra agenzia delle Entrate e Comuni diviene indispensabile strumento per scoprire fatti ed elementi fiscalmente rilevanti, suscettibili di essere tradotti in nuova materia imponibile.

Ripercorriamo il cammino dell'istituto, dalla nascita fino al *restyling* normativo operato nel 2005, che ha ora finalmente trovato concreta regolamentazione.

Linee generali dell'istituto

L'articolo 44 del Dpr 600/1973 dispone che "*I comuni partecipano all'accertamento dei redditi delle persone fisiche ... avvalendosi della collaborazione del consiglio tributario se istituito*".

La disposizione aveva una portata fortemente innovativa che non è ancora andata perduta, tant'è che, in epoca molto più recente, la partecipazione degli enti locali all'accertamento tributario è stata estesa anche alle regioni a statuto ordinario dall'articolo 10 del Dlgs 56/2000.

La norma di cui all'articolo 44 teneva conto, all'epoca, del passaggio dei poteri di accertamento allo Stato, conseguente alla soppressione della maggior parte dei prelevanti tributi locali, fra i quali assumevano particolare rilievo l'imposta di famiglia e le imposte di consumo.

Nonostante gli enti locali in generale - e i Comuni in particolare - abbiano perso gran parte del loro autonomo potere d'imposizione nell'ambito delle imposte sul reddito, essi sono tuttavia interessati al procedimento di accertamento tributario in quanto destinatari dell'intero gettito di alcuni tributi (Irap) ovvero di quote di gettito di altri (addizionali e compartecipazioni all'Irpef): la devoluzione di tali risorse economiche agli enti territoriali, in attuazione dei principi costituzionali contenuti nel titolo V della nostra Costituzione, riguarda non solo i tributi corrisposti dai contribuenti in autoliquidazione, ma anche quelli derivanti dall'attività d'accertamento svolta dagli uffici finanziari e andata a buon fine.

D'altro canto, gli uffici dell'Agenzia possono condurre una più efficace e mirata lotta all'evasione anche utilizzando la conoscenza tempestiva e particolareggiata di fatti e circostanze, relativi a persone fisiche che risiedono nel territorio comunale e rilevanti ai fini tributari.

Il procedimento per rendere concretamente possibile la partecipazione delle municipalità all'accertamento dei tributi erariali, di cui alla citata circolare 7/1977, prevedeva la trasmissione ai Comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi, entro il 1° luglio dell'anno in cui scade il termine per l'accertamento, delle proprie proposte di accertamento in rettifica o d'ufficio riguardanti le medesime persone fisiche, nonché quelle relative agli accertamenti integrativi o modificativi di cui all'articolo 43 del Dpr 600/1973. Il Comune di domicilio fiscale del contribuente, ricevuta la dichiarazione e avvalendosi della collaborazione del Consiglio tributario, se istituito, può segnalare

all'ufficio locale dell'agenzia delle Entrate qualsiasi integrazione degli elementi contenuti nelle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche, indicando dati, fatti o elementi rilevanti ai fini dell'accertamento tributario e fornendo ogni documentazione atta a provarla. Il Comune di domicilio fiscale del contribuente, per il quale l'ufficio delle imposte ha inoltrato proposta di accertamento ai sensi del secondo comma dell'articolo 44, può proporre l'aumento degli imponibili, indicando - per ciascuna categoria di redditi - dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione del maggiore imponibile e fornendo ogni idonea documentazione atta a provarla.

La proposta di aumento, adottata con deliberazione della Giunta comunale (immediatamente esecutiva) e sentito il Consiglio tributario se istituito, deve pervenire all'ufficio finanziario, a pena di decadenza, entro 90 giorni dal ricevimento della comunicazione inviata dall'ufficio stesso.

Il procedimento di cui all'articolo 44 prevede il verificarsi di tre fattispecie:

1. nessuna proposta avanzata dal Comune. In tali casi - peraltro costituenti quasi la regola - l'ufficio locale, decorso infruttuosamente il termine assegnato, si limita a notificare l'avviso di accertamento originario
2. invio di una proposta da parte del Comune, accolta dall'ufficio dell'Agenzia. In tale ipotesi, la proposta del Comune viene a integrare in aumento l'attività accertativa dell'ufficio che la farà propria, trasferendone le risultanze e i relativi elementi probatori in un nuovo atto d'imposizione che sarà notificato al contribuente
3. invio di una proposta da parte del Comune, considerata non assecurabile dall'ufficio finanziario. In ordine a tale ultima fattispecie, l'eventuale mancata condivisione da parte dell'ufficio della proposta comunale potrebbe dipendere da rilevate carenze degli elementi probatori forniti a sostegno dell'invocato aumento. In ogni caso, l'ufficio è tenuto a trasmettere l'accertamento, la proposta di modifica inviata dal Comune e le proprie diverse deduzioni alla competente Commissione, istituita e prevista dall'articolo 45 del Dpr 600/1973 e alla quale è demandata la determinazione dell'imponibile da accertare. Nel caso in cui la Commissione non deliberi entro i 45 giorni successivi alla trasmissione delle proposte, resta fissato l'imponibile originario determinato dall'ufficio che, quindi, provvederà alla notifica del proprio accertamento.

Per completezza, si osserva che l'eventuale inottemperanza, da parte dell'ufficio, all'obbligo di inviare la proposta di accertamento al Comune non comporta l'invalidità dell'accertamento notificato. Come ha tenuto a precisare l'Amministrazione finanziaria e condiviso qualificata

giurisprudenza (cfr. risoluzione 3085/1983 e Commissione tributaria centrale n. 6235/1997), la partecipazione dei Comuni all'accertamento non intacca la legittimità formale o sostanziale dell'atto, ma influisce soltanto sul *quantum* della rettifica; in effetti, poiché la norma non è posta a tutela dell'interesse del contribuente, bensì a tutela del buon esercizio dell'attività amministrativa, l'inosservanza dell'obbligo in questione produce effetti soltanto nei confronti dell'Amministrazione stessa, determinando eventuali responsabilità amministrative dei funzionari.

Come si è già avuto modo di osservare, la disposizione contenuta nell'articolo 44 è stata scarsamente recepita dai Comuni, così venendo a costituire un adempimento quasi a senso unico da parte degli uffici finanziari, senza effettivo riscontro da parte degli enti locali.

Tale mancata applicazione della norma potrebbe, almeno in parte, ricondursi a un quadro normativo piuttosto generico e indeterminato, alla mancanza di precise direttive a carattere obbligatorio e ad analoga carenza di una procedura disciplinata a livello centrale, capace di "imporre" ai Comuni un percorso predeterminato e cogente da seguire.

Il restyling a opera del decreto legge 203/2005

Con un intervento che, tuttavia, non ha inciso sulla formulazione della norma, ma esclusivamente sul versante dell'incentivazione, l'articolo 1, comma 1, del decreto legge 203/2005, ha attribuito ai Comuni una quota di partecipazione ai proventi dell'accertamento fiscale "pari al 30 per cento delle somme riscosse a titolo definitivo relative a tributi statali", così ulteriormente confermandosi la validità dell'originaria disposizione.

Il successivo comma 2 demanda a un provvedimento del direttore dell'agenzia delle Entrate la concreta determinazione:

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

Il provvedimento, inoltre, deve individuare "le ulteriori materie per le quali i Comuni partecipano all'accertamento fiscale" e - limitatamente a tale aspetto - l'emanando regolamento deve essere adottato d'intesa con il direttore dell'agenzia del Territorio per i tributi di propria competenza, potendo anche prevedere "un'applicazione graduale in relazione ai diversi tributi".

La Conferenza Stato-Città e autonomie locali del 27 marzo 2006 ha regolamentato esclusivamente i primi due aspetti, disponendo:

- che l'accesso dei Comuni alle banche dati presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe tributaria avverrà attraverso il sistema Siatel. L'acronimo sta per "Sistema di interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali" e consiste in un servizio dell'agenzia delle Entrate che consente ai Comuni, alle Regioni, alle Province, alle Asl e ad altri enti pubblici di accedere gratuitamente via *web* ai dati anagrafici, alle dichiarazioni dei redditi e agli atti del registro dei contribuenti, sia persone fisiche che società, e ai dati delle Commissioni tributarie. Le informazioni in possesso dell'Anagrafe tributaria permettono agli enti locali non solo di disporre di nuovi elementi utili all'attività di accertamento e riscossione dei tributi locali, ma anche di poter verificare la correttezza delle autocertificazioni rilasciate dai contribuenti in materia reddituale, per avere accesso alle agevolazioni sociali collegate al reddito (esenzioni sanitarie, buoni-libro eccetera)
- che l'agenzia delle Entrate trasmetterà annualmente ai Comuni, per i contribuenti ivi residenti e sempre per mezzo del sistema Siatel, i dati delle dichiarazioni fiscali. Le informazioni riguarderanno i dati anagrafici e di residenza nonché, in forma sintetica, gli altri dati dichiarati. Successivamente, su specifica richiesta dei Comuni, possono essere fornite informazioni più analitiche dei diversi quadri delle dichiarazioni, concordando le relative modalità di trasmissione.

In ordine alle modalità di partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale, le parti hanno rinviato a un successivo provvedimento del direttore dell'agenzia delle Entrate, nel quale individuare eventuali ulteriori materie alle quali estendere la collaborazione all'attività accertativa.

Il provvedimento del 3 dicembre 2007

Sciogliendo la riserva apposta al punto 4 dell'intesa siglata il 27 marzo 2006 ("*Con successivo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, saranno disciplinate le modalità di partecipazioni dei Comuni all'accertamento fiscale*"), è stato emanato il decreto del 3 dicembre 2007 che, oltre a individuare gli ambiti di intervento rilevanti per le attività istituzionali dei Comuni e per quelle di controllo fiscale dell'agenzia delle Entrate, definisce la tipologia e le modalità di trasmissione delle informazioni.

Preliminarmente, si osserva che la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale è esplicitamente estesa anche alle società ed enti partecipati o comunque incaricati per le attività di supporto ai controlli fiscali dei tributi comunali. L'ampliamento dei soggetti destinatari deriva dal

sempre maggiore ricorso degli enti locali all'esternalizzazione delle attività di accertamento e liquidazione dei propri tributi, nel rispetto della previsione contenuta nell'articolo 52 del Dlgs 446/1997, al fine di implementare le risorse necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionalmente demandati.

Le informazioni comunali alle quali l'agenzia delle Entrate riconnette prioritaria rilevanza sono individuate nell'articolo 2, riguardano le annualità 2004 e 2005 e consistono in *"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"* intendendosi per tali *"le posizioni soggettive in relazioni alle quali sono rilevati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi"*; in altre parole, nessuna caccia alle streghe, ma precisa richiesta di segnalare elementi probatori di immediata utilizzabilità ai fini dell'accertamento fiscale.

Il regolamento individua in dettaglio non solo i diversi ambiti d'intervento della collaborazione con i Comuni, ma anche singole fattispecie meritevoli di essere controllate dall'Agenzia e precisamente:

- settore del commercio e delle professioni. In particolare, le segnalazioni potranno riguardare i soggetti: *a)* che, pur svolgendo un'attività di impresa, sono privi di partita Iva; *b)* che nelle dichiarazioni fiscali hanno dichiarato di svolgere un'attività diversa da quella rilevata in loco; *c)* che sono interessati da affissioni pubblicitarie abusive, in qualità di imprese utilizzatrici e di soggetti che gestiscono gli impianti pubblicitari abusivi; *d)* che, pur qualificandosi come enti non commerciali, presentano circostanze sintomatiche di attività lucrative
- urbanistica e territorio. Le segnalazioni riguarderanno i soggetti che: *a)* hanno realizzato opere di lottizzazione, anche abusiva, in funzione strumentale alla cessione di terreni e in assenza di correlati redditi dichiarati; *b)* hanno partecipato, anche in qualità di professionisti o imprenditori, a operazioni di abusivismo edilizio con riferimento a fabbricati e insediamenti non autorizzati di tipo residenziale o industriale
- proprietà edilizie e patrimonio immobiliare. Soggetti persone fisiche nei cui confronti risulta: *a)* la proprietà o diritti reali di godimento di unità immobiliari diverse da abitazioni principali, non indicate nelle dichiarazioni dei redditi; *b)* la notifica di avvisi di accertamento per omessa dichiarazione Ici, in assenza di dichiarazione dei connessi redditi fondiari ai fini dell'imposizione diretta; *c)* la notifica di avvisi di accertamento per omessa dichiarazione

Tarsu 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 di fabbricati dichiarati dal titolare del diritto reale ai fini dell'imposizione diretta; d) revisione di rendita catastale a seguito di procedura ex articolo 1, comma 336, della legge 311/2004 per unità immobiliari diverse dall'abitazione principale

- residenze fittizie all'estero. Le segnalazioni dovranno avere riguardo ai soggetti che, pur risultando formalmente residenti all'estero, hanno di fatto nel comune il domicilio ovvero la residenza ai sensi dell'articolo 43, commi 1 e 2, del Codice civile
- disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva. Le segnalazioni dovranno avere riguardo ai soggetti persone fisiche che risultano avere la disponibilità, anche di fatto, di beni e servizi di cui alla tabella allegata al decreto ministeriale 10 settembre 1992, come sostituita dal Dm 19 novembre 1992, ovvero altri beni e servizi di rilevante valore economico, in assenza di redditi dichiarati con riferimento a tutti i componenti del nucleo familiare del soggetto.

Analoga attenzione viene riservata alle modalità di trasmissione delle segnalazioni, da inoltrare per mezzo del sistema Siatel in modalità *web*; nelle more ovvero in caso di segnalazioni a contenuto particolarmente complesso e, quindi, non riconducibile alle specifiche tecniche definite, è possibile avvalersi del sistema cartaceo, con ciò contemperando anche le esigenze di quei piccoli Comuni ove scarseggia il personale dotato di specifica competenza informatica.

L'Agenzia si impegna a trattare i dati e le notizie raccolti nel rispetto della vigente normativa sulla *privacy* (Dlgs 196/2003), assicurando che tutte le predette informazioni saranno trattate secondo i principi di necessità, pertinenza e non eccedenza stabiliti dalla medesima normativa; peraltro, la sicurezza della trasmissione dei dati è garantita dal sistema Siatel, già utilizzato per lo scambio di informazioni fra Comuni e Anagrafe tributaria e le cui caratteristiche tecniche sono analiticamente descritte e richiamate nell'allegato n. 1 al regolamento del 3 dicembre 2007.

Per rafforzare l'autonomia decisionale e gestionale attribuita ai Comuni dalla Costituzione e valorizzare eventuali specifiche peculiarità locali, è data facoltà alle direzioni regionali di stipulare appositi protocolli d'intesa con i Comuni interessati, volti alla definizione di programmi locali di recupero dell'evasione.

L'agenzia delle Entrate, entro tre mesi dalla data di pubblicazione del regolamento, renderà disponibili ai Comuni che ne faranno richiesta i seguenti flussi informativi: a) bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie; b) contratti di somministrazione di energia elettrica, gas e

acqua disponibili in Anagrafe tributaria; c) contratti di locazione di immobili, impegnandosi altresì a rendere disponibili - sempre su specifica richiesta comunale - le informazioni relative alle denunce di successione che abbiano a oggetto immobili.

Osservazioni conclusive

Un'attenta rilettura dell'articolo 44 del Dpr 600/1973, subito seguita dal provvedimento del 3 dicembre scorso, fa chiaramente emergere come l'agenzia delle Entrate, con il regolamento di attuazione, abbia voluto superare tutte le precedenti indeterminanze, che tanto hanno inciso sulla scarsa praticabilità dell'istituto della partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario.

Adesso, invece, la collaborazione tra enti locali e agenzia delle Entrate possiede tutti i requisiti per divenire effettivamente operativa, sia grazie all'accuratezza con la quale sono stati individuati i dati e le notizie meritevoli di segnalazione, sia con riguardo alle modalità di trasmissione di tali elementi, esattamente definite in modo da agevolare in concreto l'interscambio fra amministrazioni dello Stato e costituire una banca dati di particolare significatività e di facile fruibilità.

In tale rinnovato impegno istituzionale per far fronte comune contro l'evasione fiscale, non si è trascurato neanche di intervenire sul fronte dell'incentivazione economica, visto che l'articolo 1 del decreto legge 203/2005 riconosce ai Comuni una consistente parte delle risorse recuperate, il 30% delle somme effettivamente riscosse.

Oggi i Comuni sono preziosi alleati del Fisco e da tale qualificata collaborazione è facile prevedere un ulteriore innalzamento delle entrate fiscali, non limitate alla quota erariale, ma con effetti anche sul versante dei tributi locali. D'altronde, l'accresciuta responsabilità economica assegnata agli enti territoriali in molti settori della vita economica e sociale, li pone nella condizione di dover reperire le risorse, indispensabili a mantenere (e, in prospettiva, a potenziare) i livelli di servizi erogati ai cittadini: a tali esigenze risponde in modo molto efficace l'istituto della partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale, consentendo - attraverso un migliore utilizzo della leva fiscale - un innalzamento delle risorse proprie delle municipalità, che permetterà loro di cogliere opportunità nuove sul piano dell'azione economica e fiscale, partecipando con rinnovata energia e convinzione a tutti i processi di competizione territoriale, fondamentali per l'accrescimento del benessere delle comunità locali.

di

Valeria Fusconi

URL: <https://www.fiscooggi.it/rubrica/attualita/articolo/comuni-alleati-del-fisco-nella-lotta-allevasione>