

Il ruolo e la partecipazione dei Comuni nelle attività di contrasto all'evasione fiscale



CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Progetto a cura della Città Metropolitana di Palermo

Attività di coordinamento a cura del **Prof. Avv. Angelo Cuva**

I contenuti del presente volume costituiscono una rielaborazione degli atti del Corso di Formazione sulla "*Partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali*", organizzato dal Tavolo Tecnico "*Fiscalità e Bilanci Enti Locali*" nelle giornate del 12 e 19 aprile 2024.

ISBN-13: 978-88-96762-25-7

Prefazione

Prof. Roberto Lagalla

Sindaco della Città Metropolitana di Palermo

Il contrasto all'evasione fiscale costituisce una delle principali criticità per la tenuta e la sostenibilità dei sistemi tributari moderni.

In un quadro economico caratterizzato da elevata complessità, nel quale ulteriori incrementi della pressione fiscale rischierebbero di incidere negativamente sulla competitività delle imprese e sul benessere dei cittadini, l'attività di recupero dell'evasione si configura come lo strumento più efficace per ristabilire l'equità del prelievo e assicurare condizioni di concorrenza leale tra gli operatori economici.

L'alleanza tra il Fisco e i Comuni non ha il solo scopo di recuperare una maggiore materia imponibile, ma possiede anche una finalità deterrente, volta a scoraggiare psicologicamente i contribuenti dal porre in essere strategie di elusione ed evasione fiscale.

Questa collaborazione risponde ai principi costituzionali che ispirano le politiche tributarie, in particolare all'articolo 53 della Costituzione, che stabilisce il principio della progressività e dell'equità del sistema tributario.

La collaborazione tra gli uffici della fiscalità erariale e quella comunale risulta inoltre coerente e compatibile con i principi generali dell'azione amministrativa e rappresenta una risposta concreta alla necessità di risorse

della Pubblica Amministrazione, soprattutto in momenti di crisi finanziaria.

Quelle sin qui evidenziate sono solo alcune delle tematiche approfondite e sviluppate nei corsi sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento erariale e al contrasto dell'evasione fiscale.

Si tratta, in particolare, di incontri - organizzati nell'ambito delle iniziative di ANCI/IFEL e della Città Metropolitana di Palermo a supporto dei Comuni siciliani - che rientrano in un più ampio filone nazionale di formazione specialistica rivolto a funzionari e amministratori locali, incentrato sugli strumenti normativi e operativi che consentono agli enti locali di collaborare con Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza nel recupero dell'evasione.

Prof. Avv. Angelo Cuva

Docente di Diritto Tributario Unipa-DEMS, Coordinatore Tavolo Tecnico "Fiscalità e Bilanci Enti Locali" della Città Metropolitana di Palermo.

La partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali

Su questo importante istituto (Partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali) istituito dall'art. 1 del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, che, come è noto, ha avuto una insoddisfacente applicazione e che negli ultimi anni ha visto fortemente ridursi le somme attribuire ai Comuni, e che addirittura, ormai, molti amministratori degli enti locali non conoscono, si ritiene che si debba fare il tentativo – direi l'ultimo – di rilanciarlo, in attuazione del principio contenuto nell'art. 14, comma 1, lett. d) della delega fiscale (L. 221/2023) finalizzato a *"ridurre i fenomeni di evasione*

ed elusione fiscale e aumentare la capacità fiscale degli enti locali". E ciò anche in coerenza con quanto previsto dalla norma istitutiva che fissava l'obiettivo di *"potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale in attuazione dei principi di economicità e collaborazione amministrativa"*.

In tale contesto l'ipotesi in cantiere è quella di promuovere, incentivandola, l'azione di partecipazione al contrasto dell'evasione fiscale elevando a regime la quota riconosciuta ai Comuni all'80 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del Comune che abbia contribuito all'emissione dell'avviso di accertamento o dell'atto di recupero crediti o di lettere di compliance e conseguente ravvedimento operoso.

Per i primi tre anni di applicazione della disposizione viene previsto che la quota spettante ai Comuni venga elevata al 100 per cento.

È però evidente che tale utile modifica della normativa da sola non risulta sufficiente e che la concreta ed efficace applicazione dell'istituto passa da un indispensabile nuovo supporto operativo che deve essere dato ai Comuni; in tale direzione riteniamo che, oltre al sostegno derivante dal Protocollo d'intesa nazionale AdE – GdF – ANCI/IFEL e da quelli locali, l'Agenzia delle Entrate *in primis*, andando oltre a quanto stabilito dal Provvedimento direttoriale del 2007, dovrebbe istituire una apposita unità con articolazioni regionali e provinciali dedicata esclusivamente a tale attività, fornendo quindi un supporto strutturato senza il quale, come è accaduto nel passato, l'istituto non potrà raggiungere gli obiettivi previsti, in considerazione delle gravi carenze organiche e finanziarie dei Comuni.

Tutto ciò, in modo coerente con quella maggiore cooperazione tra amministrazioni invocata dall'IFEL come una delle regole fondamentali e virtuose che possono dare una speranza ed un futuro alla finanza locale.

Un futuro migliore che certamente passa da regole stabili ed eque ma che necessita anche di visione unitaria e, cioè, di un *corpus* normativo non frammentato e disorganico, di una riforma sistemica che preveda norme tra loro coordinate ed in particolare una interazione armonica tra la disciplina fiscale e quella contabile degli enti locali attualmente non esistente. Certo la materia normativa attuale su cui agire è complessa e caotica ma come ci insegna Virgilio, e noi lo speriamo, *"Mens agitat molem"*.

Dott. Francesco Mario Fragale

Segretario Generale della Città Metropolitana di Palermo

Questo e-book si propone di offrire una guida sistematica e accessibile al complesso intreccio di norme, prassi e strumenti operativi che regolano il coinvolgimento dei Comuni nell'accertamento dei tributi erariali, con particolare attenzione ai rapporti con l'Agenzia delle Entrate, con la Guardia di Finanza, con ANCI/IFEL e con gli altri soggetti istituzionali coinvolti.

Nel giro di pochi anni i Comuni sono passati da un ruolo marginale a protagonisti attivi nel contrasto all'evasione e all'elusione, grazie alla valorizzazione delle informazioni radicate nel territorio e a specifici meccanismi di incentivazione economica collegati ai risultati dell'attività di collaborazione.

Accanto alla dimensione strettamente normativa, abbiamo voluto dare spazio alle ragioni di politica legislativa che sorreggono questo modello di cooperazione: la necessità di presidiare in modo più efficace le basi imponibili, di sfruttare il patrimonio informativo locale, di responsabilizzare gli enti territoriali nella gestione delle entrate pubbliche.

Particolare attenzione è dedicata ad alcuni ambiti in cui l'apporto dei Comuni si è rivelato decisivo – dal settore immobiliare alle locazioni non dichiarate, dalle attività economiche sommerse alle residenze fittizie all'estero – mostrando come le informazioni raccolte sul territorio possano tradursi in un recupero di gettito e in una maggiore equità del prelievo.

Non mancano, tuttavia, i profili critici: le difficoltà organizzative e di personale che molti enti locali si trovano ad affrontare, le esigenze di formazione specialistica, la necessità di garantire la qualità delle segnalazioni e di coordinare in modo efficace i controlli sui tributi locali con la collaborazione in materia erariale.

Lo sguardo è rivolto anche all'immediato futuro: la progressiva digitalizzazione dei processi, l'integrazione delle banche dati, lo sviluppo di strumenti di analisi avanzata e il rafforzamento della cooperazione, non solo tra amministrazioni nazionali ma anche sul piano internazionale, stanno ridefinendo il perimetro e le potenzialità della partecipazione dei Comuni

all'accertamento erariale. In questo scenario, i Comuni sono chiamati a diventare sempre più veri e propri "sensori territoriali" dei fenomeni evasivi, inseriti in una rete di scambio informativo che travalica i confini locali e nazionali.

L'auspicio è che queste pagine possano rappresentare un supporto concreto per gli operatori degli enti locali, per i professionisti, per gli studiosi e, più in generale, per tutti coloro che desiderano comprendere come e perché i Comuni siano oggi attori imprescindibili nella tutela dell'interesse fiscale.

Se questo lavoro riuscirà a fornire qualche risposta in più, a stimolare riflessioni critiche e, magari, a suggerire soluzioni pratiche per migliorare l'azione quotidiana degli uffici, potremo dire di avere raggiunto il nostro obiettivo.

Sommario

Capitolo 1 - Gli attori coinvolti nel sistema	9
Capitolo 2 - Fondamenti normativi e incentivi finanziari	14
Capitolo 3 - Gli ambiti di intervento	18
Capitolo 4 - Le segnalazioni qualificate	25
Capitolo 5 - SIATEL e le procedure operative	30
Capitolo 6 - Strategie e risultati della partecipazione	35
Capitolo 7 - Prospettive e sviluppi futuri	38
Conclusioni	40
Appendice - Riferimenti normativi	43

Capitolo 1

Gli attori coinvolti nel sistema

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalle slide messe a disposizione dal Gen. B. Domenico Napolitano, Dott. Massimo Varriale, Dott. Giandomenico Casarini, Dott. Gianpiero Zaffi Borgetti, Ten. Col. Italo Tommasino e Dott. Paolo Ghetti.

La gestione dei bilanci pubblici evidenzia da tempo diffuse difficoltà strutturali e significative criticità, che rendono sempre più urgente il perseguimento di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nel suo complesso.

In un contesto economico e sociale particolarmente gravoso, caratterizzato da una contrazione delle risorse disponibili e da una spesa pubblica in costante crescita, l'esigenza di garantire l'equilibrio dei conti pubblici non può prescindere dall'individuazione di nuove e stabili fonti di finanziamento per gli enti pubblici.

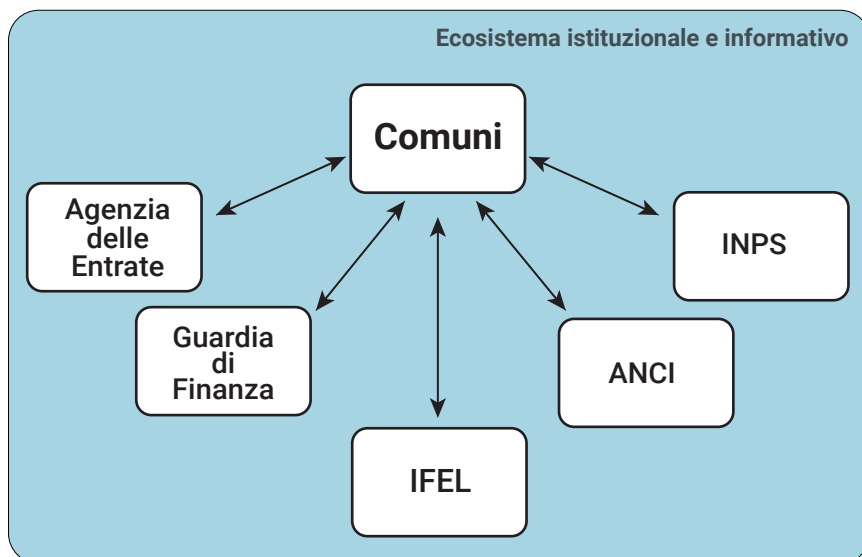
L'attività di contrasto all'evasione fiscale e il conseguente recupero delle somme indebitamente sottratte all'Erario assumono un ruolo centrale e strategico, configurandosi come uno degli strumenti più rilevanti per il rafforzamento dei bilanci pubblici e per il ripristino di condizioni di maggiore equità fiscale.

La lotta all'evasione fiscale si presenta, infatti, come un'attività complessa e articolata, volta non solo alla riduzione delle aree di evasione, ma anche alla promozione dell'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti.

In questo ambito operano molteplici soggetti istituzionali, ciascuno titolare di specifiche competenze e funzioni: i Comuni e gli enti locali in genere, depositari di informazioni rilevanti sul territorio, l'Amministrazione finanziaria, chiamata a svolgere attività di indirizzo, controllo e accertamento, l'INPS, destinatario di certe tipologie di segnalazioni, gli organi di vigilanza

e le forze di polizia economico-finanziaria, cui è demandata un'azione di supporto investigativo e repressivo e, infine, l'ANCI e IFEL, come enti a supporto dei Comuni.

Si tratta, a tutti gli effetti, di un vero e proprio **ecosistema istituzionale e informativo**, la cui efficacia dipende in larga misura dalla capacità di tali attori di cooperare in modo coordinato, adottando una visione condivisa, mettendo in rete dati, conoscenze ed esperienze operative



Solo attraverso un approccio integrato e sinergico è possibile conseguire in modo stabile gli obiettivi di contrasto all'evasione e di rafforzamento della finanza pubblica.

Esaminiamo brevemente i ruoli e le competenze dei soggetti coinvolti:

Comuni

Il ruolo dei Comuni nell'ambito dell'attività di contrasto all'evasione fiscale è sintetizzato nella Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 187461/2007/E del 3 dicembre 2007, che prevede che i **Comuni partecipano** all'attività di accertamento fiscale **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 ed

indiretti.

Come già si anticipava, nel coinvolgimento dei Comuni non vi è alcun allargamento delle competenze ad essi già attribuite, quanto piuttosto una diversa valorizzazione e “messa a sistema” delle competenze possedute, specialmente per quanto riguarda la disponibilità di informazioni rilevanti sul territorio.

Agenzia delle Entrate

L’Agenzia delle Entrate svolge un ruolo centrale nel sistema di partecipazione dei Comuni. Essa:

- mette a disposizione dei Comuni le dichiarazioni fiscali dei contribuenti residenti nel territorio comunale;
- riceve le segnalazioni dei Comuni attraverso il sistema SIATEL;
- valuta le segnalazioni secondo criteri di **proficuità comparata** per la predisposizione dei piani annuali di controllo;
- emette gli avvisi di accertamento sulla base dei dati acquisiti e, infine,
- gestisce le quote incentivanti per i Comuni.

L’Agenzia delle Entrate esercita, inoltre, compiti di coordinamento a livello centrale attraverso la Divisione Contribuenti e di coordinamento territoriale tramite le Direzioni Regionali e gli Uffici Provinciali, i quali svolgono attività di supporto tecnico ai Comuni e rappresentano il punto di raccordo tra l’amministrazione centrale e gli enti locali.

Guardia di Finanza

Il Corpo della Guardia di Finanza assolve le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli enti locali e dell’Unione Europea, utilizzando strumenti giuridici propri del campo fiscale per prevenire, indagare e reprimere le frodi nei diversi settori economico-finanziari.

La Guardia di Finanza è destinataria di specifiche categorie di segnalazioni, in particolare quelle relative a:

- svolgimento di attività commerciale senza partita IVA;
- ricavi o compensi incoerenti rispetto a quelli dichiarati;
- affissioni pubblicitarie abusive;
- proprietà immobiliari in assenza di contratti registrati;
- locazioni in nero;
- operazioni di abusivismo edilizio.

ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani)

L'ANCI rappresenta istituzionalmente i Comuni presso le istituzioni statali. Nel contesto del contrasto all'evasione fiscale, l'ANCI:

- sottoscrive i Protocolli di intesa con Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza e IFEL;
- promuove la diffusione delle *best practices* tra i Comuni;
- fornisce supporto tecnico e formativo agli enti locali;
- rappresenta gli interessi dei Comuni nelle negoziazioni relative all'incremento delle percentuali di compartecipazione.

IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale)

L'IFEL, fondazione dell'ANCI, svolge attività di ricerca, formazione e supporto tecnico ai Comuni. Nel contesto della partecipazione all'accertamento, l'IFEL:

- produce studi e analisi statistiche sui risultati della partecipazione;
- organizza seminari di formazione e aggiornamento;
- elabora linee guida e *best practices* operative;
- fornisce supporto nella predisposizione di segnalazioni qualificate.

INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale)

L'INPS rappresenta un ulteriore attore nel sistema, destinatario di segnalazioni qualificate relative alle violazioni nel campo dei contributi previdenziali e assistenziali.

La partecipazione dell'INPS estende il perimetro del contrasto all'evasione anche al campo contributivo.

Protocolli di intesa e coordinamento

All'interno dell'ecosistema istituzionale ed informativo appena descritto, un ruolo fondamentale è assunto dai protocolli di intesa.

Si tratta di **accordi di natura istituzionale**, privi di efficacia normativa vincolante, attraverso i quali amministrazioni ed enti pubblici disciplinano forme di collaborazione, coordinamento e cooperazione per il perseguimento di obiettivi comuni. Essi individuano impegni reciproci, modalità di scambio informativo, attività condivise e strumenti di supporto tecnico-organizzativo, al fine di rendere più efficiente e omogenea l'azione amministrativa dei diversi soggetti coinvolti.

Attraverso i protocolli di intesa viene inoltre promossa una maggiore uniformità delle prassi operative sul territorio nazionale, riducendo il rischio di frammentazione degli interventi e rafforzando l'efficacia complessiva delle politiche pubbliche attuate.

Tali strumenti si collocano nell'ambito della cosiddetta *soft law amministrativa*, svolgendo una funzione di raccordo tra livelli istituzionali differenti e favorendo l'integrazione delle rispettive competenze.

Ad oggi sono stati stipulati quattro Protocolli di Intesa:

- 12 novembre 2009 (AdE, IFEL, ANCI)
- 19 maggio 2014 (AdE, GdF, IFEL, ANCI)
- 30 gennaio 2018 (AdE, GdF, IFEL, ANCI)
- 14 ottobre 2022 (AdE, GdF, IFEL, ANCI)

Questi Protocolli impegnano gli Enti a:

- organizzare corsi di formazione nei confronti dei Comuni;
- redigere linee guida e check list per la corretta predisposizione delle segnalazioni qualificate;
- predisporre *best practices* riscontrate nello svolgimento delle segnalazioni qualificate, diffonderle e farle conoscere sul territorio;
- individuare referenti territoriali per il supporto ai Comuni;
- favorire l'implementazione qualitativa del processo di partecipazione;
- sviluppare sinergie operative mediante forme di collaborazione continuativa.

Inoltre, parallelamente ai protocolli, l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza possono sottoscrivere convenzioni specifiche con singoli Comuni o a livello regionale, personalizzando il rapporto di collaborazione secondo le esigenze locali.

Capitolo 2

Fondamenti normativi e incentivi finanziari

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalle slide messe a disposizione dal Dott. Massimo Varriale, Dott. Giandomenico Casarini, Dott. Gianpiero Zaffi Borgetti, Prof. Avv. Antonio Perrone e Dott.ssa Maria Antonietta Lucchese.

Il principio dell'equità fiscale

La normativa sulla partecipazione dei Comuni nelle attività di contrasto all'evasione fiscale si fonda su un principio fondamentale: **l'equità fiscale**. Essa persegue l'obiettivo di garantire che tutti i cittadini rispettino i loro obblighi tributari secondo le medesime modalità, eliminando i vantaggi competitivi che possono derivare dall'evasione.

Non cooperare a questa attività significa per il Comune violare il principio della legalità dell'azione amministrativa, sancito dall'articolo 1 della Legge 241/1990, secondo il quale *"l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge"*.

L'omessa collaborazione comporta, inoltre, la rinuncia a una risorsa finanziaria effettiva (essendo la compartecipazione al gettito erariale prevista da normativa cogente) e costituisce per questo un comportamento censurabile e, in presenza di comportamenti gravemente colposi o dolosi, anche sanzionabile.

L'articolo 44 del D.P.R. n. 600/1973

Le basi normative della partecipazione dei Comuni risalgono all'articolo 44 del D.P.R. n. 600/1973, fondamento di questo sistema che attribuisce ai Comuni un ruolo attivo nell'accertamento dei redditi delle persone fisiche.

Al contempo ai Comuni viene riconosciuto il diritto di accedere alle informazioni fiscali e di segnalare all'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza) qualsiasi integrazione degli elementi

contenuti nelle dichiarazioni presentate, indicando dati, fatti ed elementi rilevanti e fornendo la documentazione idonea a comprovare quanto segnalato.

Gli elementi informativi che il Comune possiede nel corso delle proprie ordinarie attività istituzionali, - come, ad esempio, i dati anagrafici, il rilascio di licenze commerciali ed autorizzazioni edilizie o le informazioni catastali -, costituiscono, infatti, una risorsa preziosa per l'identificazione di inconsistenze tra la realtà economica del territorio e le dichiarazioni fiscali presentate.

Il Decreto Legge 203/2005 e il sistema incentivante

La vera rivoluzione normativa avviene con il D.L. n. 203/2005, convertito, con modificazioni, nella legge 248/2005, che introduce il modello di collaborazione dei Comuni nell'azione di contrasto all'evasione dei tributi erariali, modello poi reso operativo a decorrere dal 2009.

Il provvedimento introduce esplicitamente un sistema di incentivazione economica per i Comuni che partecipano alle attività di accertamento. L'articolo 1 del D.L. 203/2005 stabilisce che

“per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale e contributivo è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo.”

Si tratta di un meccanismo di partecipazione finanziaria che rappresenta un elemento fondamentale di innovazione: il Comune non solo contribuisce al controllo del territorio per motivi di compliance amministrativa, ma riceve anche un corrispettivo economico concreto da quanto recuperato grazie al suo intervento.

L'evoluzione della quota percentuale di compartecipazione

Nel corso degli anni la percentuale di compartecipazione attribuita ai Comuni, inizialmente fissata al **30%**, è stata progressivamente modificata per incentivare ulteriormente la partecipazione dei Comuni con queste percentuali:

- **33%**: l'articolo 18 del D.L. n. 78/2010 elevò la quota dal 30% al 33% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi;

- **50%**: il successivo D.Lgs. n. 23/2011 ha ulteriormente innalzato la quota al 50% delle maggiori imposte e sanzioni, attribuita ai Comuni in via provvisoria anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo;
- **100%**: l'articolo 1, comma 12-bis, del D.L. n. 138/2011 ha introdotto una misura straordinaria che elevava la quota incentivante al 100% per il triennio 2012-2014. Tale periodo è stato poi prorogato mantenendo inalterata la percentuale fino al 31 dicembre 2021;
- allo stato attuale, in assenza di interventi legislativi, la quota incentivante è tornata al **50%** delle maggiori imposte e sanzioni riscosse a titolo non definitivo.

I vantaggi per i Comuni nella partecipazione all'attività di accertamento

Oltre agli aspetti economici, il coinvolgimento dei Comuni nell'accertamento fiscale e contributivo presenta ulteriori vantaggi e benefici di natura sistemica:

- **generazione di effetti sinergici in materia di agevolazioni sociali**, consentendo un più corretto accesso alle prestazioni e, al contempo, l'esclusione dai benefici di quei soggetti per i quali l'accertamento di un maggior reddito renda non più sussistenti i requisiti previsti. L'integrazione tra controllo e politiche sociali rafforza l'equità complessiva del sistema;
- **incremento dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi**, poiché che la maggior presenza dell'ente locale nell'attività di accertamento produce un effetto deterrente, riducendo le opportunità di evasione grazie a un controllo più capillare e puntuale del territorio. La prossimità del Comune ai contribuenti e la conoscenza diretta delle dinamiche locali rendono più difficile l'occultamento di basi imponibili e comportamenti elusivi;
- **maggiore responsabilizzazione dell'ente rispetto alla propria capacità di prelievo**, favorendo una gestione più consapevole ed efficiente delle entrate e rafforzando il legame tra imposizione fiscale, servizi resi e *accountability* nei confronti della collettività.

Gli ambiti tributari interessati alla compartecipazione

La compartecipazione è calcolata sulle maggiori somme relative a tributi statali, nonché alle sanzioni, riscossi a seguito di interventi che abbiano contribuito al buon esito dell'accertamento. Specificamente, sono compresi i seguenti settori:

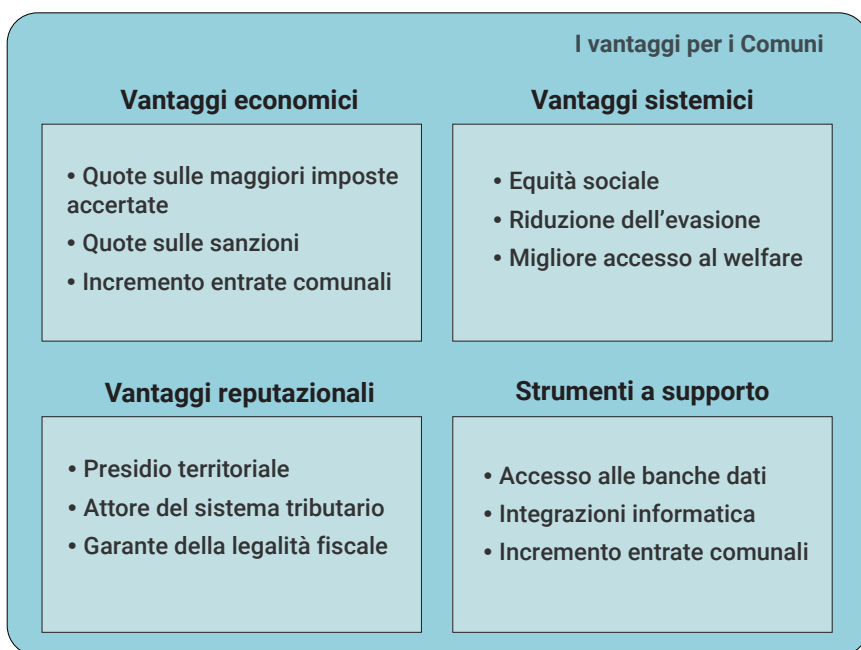
- imposte sul reddito delle persone fisiche (IRPEF);
- imposte sul reddito delle società (IRES);
- imposta sul valore aggiunto (IVA);
- imposta di registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali.

Accesso ai dati e integrazione informativa

La normativa ha progressivamente garantito ai Comuni un accesso più ampio alle informazioni necessarie per svolgere effettivamente la loro funzione di controllo. Il D.Lgs. 23/2011 ha stabilito che:

- i Comuni hanno accesso ai dati dell'Anagrafe Tributaria per locazioni, somministrazione di energia elettrica e servizi idrici;
- l'accesso riguarda i soggetti con domicilio fiscale nel territorio comunale e i lavoratori autonomi e le imprese che vi operano;
- è previsto l'accesso a tutti i database pubblici relativi ad immobili sul territorio rilevanti ai fini dell'evasione.

Proprio nell'ottica del miglior funzionamento dell'ecosistema di cui si diceva in precedenza, questa integrazione informativa rappresenta la premessa essenziale per l'efficacia della partecipazione, poiché consente ai Comuni di incrociare dati provenienti da fonti diverse e di identificare incongruenze significative.



Capitolo 3

Gli ambiti di intervento

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalle slide messe a disposizione dal Gen. B. Domenico Napolitano, Dott. Massimo Varriale, Ten. Col. Italo Tommasino, Prof. Avv. Antonio Perrone e Dott. Domenico Lodato.

Nel sistema di contrasto all'evasione fiscale il ruolo dei Comuni è strutturale. La loro partecipazione si fonda sulla **prossimità territoriale**, sulla conoscenza diretta delle dinamiche locali e sulla disponibilità di informazioni che maturano nell'esercizio delle ordinarie funzioni istituzionali. Proprio questo presidio del territorio consente di intercettare anomalie fiscali difficilmente rilevabili attraverso i soli strumenti di controllo centralizzati.

Il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 29 maggio 2012

La struttura operativa della partecipazione dei Comuni è definita dal Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 29 maggio 2012, n. 78785, che individua i **cinque ambiti specifici di intervento** dove i Comuni possono fornire il contributo più incisivo:

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

Ogni ambito è stato poi suddiviso al proprio interno in ulteriori fattispecie per consentire una tipizzazione delle categorie il più puntuale possibile.

Il presente capitolo è dedicato all'analisi di tali ambiti di intervento, che costituiscono il **perimetro operativo** entro il quale i Comuni possono esercitare in modo sistematico e qualificato il proprio ruolo nel contrasto all'evasione fiscale.

1. Commercio e professioni

- Svolgimento di attività senza Partita Iva
- Svolgimento attività diversa da quella dichiarata
- Ricavi/compensi incoerenti rispetto a quelli dichiarati
- Affissione pubblicitaria abusiva
- Ente non commerciale con attività lucrativa iscritto a registri gestiti da enti pubblici o segnalazione relativa ad altri soggetti

2. Urbanistica e territorio

- Opere di lottizzazione in funzione strumentale alla cessione di terreni
- Professionista od imprenditore che ha partecipato ad operazioni di abusivismo edilizio

3. Proprietà edilizie e patrimonio immobiliare

- Proprietà o diritto reale non indicati in dichiarazione o in assenza di contratti registrati
- Accertamento per omessa dichiarazione IMU
- Accertamento per omessa dichiarazione TARSU - TIA per mancata o infedele dichiarazione della rendita catastale dell'immobile
- Revisione di rendita catastale ex art. 1, comma 336, della legge n. 311/2004

4. Residenze fiscali all'estero

- Esito negativo del procedimento di conferma espatrio (art. 83, co.16, DL 112/08)
- Domiciliato ex art. 43, commi 1 e 2 del Codice Civile (anche a seguito di vigilanza nel triennio - art. 83, co. 16, DL 112/08)
- Comunicazione delle iscrizioni e cancellazioni d'ufficio dalla anagrafe degli italiani all'estero (art. 6 comma 9-quater L. n. 470/88 introdotto da Legge di Bilancio 2024).

5. Beni indicanti capacità contributiva

- Soggetti ai quali, di fatto e di diritto, siano riconducibili beni indicativi di capacità contributiva

Sulla base di questa classificazione, si procederà ad analizzare ciascuno dei cinque ambiti individuati.

L'obiettivo è fornire una panoramica sintetica ma sistematica delle principali aree di intervento, evidenziando per ognuna le caratteristiche essenziali, la ripartizione di competenze, le modalità di rilevazione nel territorio e le tipologie di segnalazione ad esse connesse, così da delineare il quadro complessivo delle fattispecie nelle quali il contributo dei Comuni può risultare maggiormente efficace.

1. Commercio e professioni

L'ambito del commercio e delle professioni rappresenta uno dei settori dove la partecipazione dei Comuni produce i risultati più significativi. I Comuni, nel corso delle loro attività istituzionali, sono a conoscenza delle imprese che operano nel territorio e degli esercenti di arti e professioni residenti o aventi sede locale.

Ripartizione delle competenze

Competenza Guardia di Finanza:

- svolgimento di attività senza partita iva
- ricavi/compensi incoerenti rispetto a quelli dichiarati
- affissione pubblicitaria abusiva
- Enti del Terzo Settore (ETS) con attività lucrativa non iscritti a pubblici registri

Competenza Agenzia delle Entrate:

- svolgimento di attività diversa da quella dichiarata
- Enti del Terzo Settore (ETS) con attività lucrativa ed iscritti a pubblici registri

Modalità di rilevazione nel territorio

I Comuni possono rilevare anomalie nei settori commerciale e professionale attraverso diverse fonti informative:

- richieste di licenze, autorizzazioni e permessi per l'esercizio di attività commerciali

- comunicazioni e SCIA, che forniscono informazioni sull'avvio di nuove imprese;
- controlli della Polizia Municipale nel corso dell'ordinaria attività di vigilanza sul territorio;
- Ufficio Commercio, analizzando i dati relativi alle autorizzazioni per somministrazione di alimenti e bevande, licenze TULPS, e altre comunicazioni
- incrocio dati SIATEL, verificando la coerenza tra l'attività dichiarata nelle comunicazioni al Comune e quella risultante nelle dichiarazioni fiscali
- altri servizi comunali (ad esempio, quando il Comune paga fornitori o appaltatori che hanno omesso dichiarazioni o dichiarato compensi inferiori al dovuto).

2. Urbanistica e territorio

Il settore dell'urbanistica e del territorio rappresenta un altro ambito strategico dove i Comuni possiedono informazioni privilegiate relative alle attività di costruzione, lottizzazione e compravendita di terreni edificabili.

Ripartizione delle competenze

Competenza Guardia di Finanza:

- imprenditori che hanno partecipato ad operazioni di abusivismo edilizio

Competenza Agenzia delle Entrate:

- professionisti che hanno partecipato ad operazioni di abusivismo edilizio
- opere di lottizzazione in funzione strumentale alla cessione di terreni

Modalità di rilevazione nel territorio

I Comuni rilevano anomalie attraverso:

- Ufficio Edilizia Privata ed Ufficio Urbanistica, analizzando permessi di costruire e dichiarazioni di inizio attività, piano regolatore e piani di lottizzazione;
- incrocio con dati catastali, identificando terreni che hanno subito modifiche senza correlata documentazione abilitativa;
- analisi delle plusvalenze immobiliari, individuando transazioni immobiliari

liari che potrebbero generare redditi diversi non dichiarati;

- sopralluoghi: Identificando costruzioni in assenza di regolare autorizzazione.

3. Proprietà edilizie e patrimonio immobiliare

In questo ambito, le violazioni più significative riguardano il possesso di immobili non indicati nelle dichiarazioni dei redditi e le locazioni in nero. Questa violazione è particolarmente grave poiché comporta una doppia evasione: da un lato, l'omissione dei redditi fondiari derivanti dal possesso dell'immobile; dall'altro lato, la possibile omissione dei redditi da locazione, nel caso in cui l'immobile sia affittato e, in quest'ultimo caso, il locatario beneficia dell'utilizzo di un immobile senza la protezione di un regolare contratto.

Ripartizione delle competenze

Competenza Guardia di Finanza:

- proprietà o diritto reale in assenza di contratti registrati
- accertamento per omessa dichiarazione TARSU - TIA, locazioni in nero

Competenza Agenzia delle Entrate:

- proprietà o diritti reali non indicati in dichiarazione
- accertamento per omessa dichiarazione IMU
- accertamento per omessa dichiarazione TARSU - TIA, mancata o infedele dichiarazione della rendita catastale dell'immobile
- revisione di rendita catastale ex art. 1, comma 336, della legge n. 311/2004

Modalità di rilevazione nel territorio

I Comuni possono rilevare queste fattispecie attraverso:

- incrocio dati IMU/TARI con Anagrafe Tributaria per identificare i contribuenti che pagano l'IMU per un immobile ma non dichiarano il reddito fondiario nei modelli dichiarativi;
- utilizzo di SIATEL per consultare le dichiarazioni dei redditi (quadro RB) presenti nell'Anagrafe Tributaria e per identificare chi paga le utenze di un immobile non di proprietà;
- analisi delle volture catastali al fine di identificare i trasferimenti di pro-

prietà non correlati a dichiarazioni di reddito e successione;

- incrocio tra ANPR (Anagrafe Nazionale Popolazione Residente) e dati proprietari, per identificare soggetti che hanno cambiato residenza anagrafica verso un'abitazione della quale non risultano proprietari o titolari di un regolare contratto di affitto;
- sopralluoghi presso l'immobile.

4. Residenze fiscali all'estero

In questo ambito le violazioni più rilevanti riguardano la fittizia localizzazione all'estero della residenza fiscale, spesso accompagnata dal mantenimento, in Italia, del centro effettivo degli interessi personali ed economici.

Si tratta di una fattispecie particolarmente insidiosa, poiché consente al contribuente di sottrarsi integralmente o parzialmente al prelievo fiscale nazionale, pur continuando a beneficiare dei servizi, delle infrastrutture e delle opportunità offerte dal territorio comunale.

La gravità della violazione risiede nella discrepanza tra la residenza formalmente dichiarata e la situazione sostanziale.

Ripartizione delle competenze

Competenza Guardia di Finanza:

- domiciliato ex art. 43, commi 1 e 2, del Codice Civile a seguito di vigilanza oltre il triennio

Competenza Agenzia delle Entrate:

- esito negativo del procedimento di conferma di espatrio ex art. 83, comma 16, del D.L. n. 112/2008
- domiciliato ex art. 43, commi 1 e 2, del Codice Civile a seguito di vigilanza nel triennio ex art. 83, comma 16, del D.L. n. 112/2008

Modalità di rilevazione nel territorio

I Comuni possono rilevare queste fattispecie attraverso:

- incrocio tra ANPR e dati dei cittadini iscritti all'AIRE, per individuare soggetti formalmente residenti all'estero che risultano tuttavia stabilmente presenti sul territorio comunale o che mantengono legami anagrafici si-

gnificativi (familiari conviventi, coniuge e figli residenti, permanenza prolungata);

- verifica della disponibilità e dell'utilizzo di immobili sul territorio comunale, anche non dichiarati come abitazione principale, attraverso l'incrocio dei dati catastali, IMU e TARI, al fine di individuare immobili utilizzati in modo continuativo da soggetti iscritti all'AIRE;
- analisi dei consumi delle utenze domestiche per dimostrare un utilizzo abituale dell'immobile incompatibile con una presenza meramente occasionale sul territorio nazionale;
- controllo delle attività economiche, professionali o societarie svolte nel Comune, quali esercizio di attività di lavoro autonomo o di fatto riconducibili al soggetto formalmente residente all'estero;
- sopralluoghi.

5. Beni indicanti capacità contributiva

La tipologia fa riferimento a persone fisiche che risultano avere la disponibilità, anche di fatto, di beni e servizi sintomatici di capacità contributiva di cui alla tabella allegata al D.M del 10 settembre 1992, come sostituita dal D.M. del 19 novembre 1992, ovvero altri beni e servizi di rilevante valore economico, non giustificati dai redditi dichiarati con riferimento a tutti i componenti del nucleo familiare del soggetto.

Ripartizione delle competenze

Competenza Guardia di Finanza:

- segnalazioni relative a "soggetti interponenti"

Competenza Agenzia delle Entrate:

- segnalazioni relative a "soggetti per i quali, di fatto e di diritto, siano riconducibili beni indicativi di capacità contributiva"

Modalità di rilevazione nel territorio

I Comuni possono rilevare queste fattispecie mediante:

- utilizzo di SIATEL per consultare le dichiarazioni dei redditi (quadro RB) presenti nell'Anagrafe Tributaria;
- controllo delle attività economiche, professionali svolte nel Comune.

Capitolo 4

Le segnalazioni qualificate

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalle slide messe a disposizione dal Gen. B. Domenico Napolitano, Dott. Massimo Varriale, Ten. Col. Italo Tommasino, Dott. Giovanni Metello e Dott. Carmelo Varsalona.

Definizione e caratteristiche fondamentali

La Segnalazione Qualificata (S.Q.) rappresenta uno degli strumenti principali attraverso cui i Comuni partecipano all'accertamento fiscale.

La S.Q. è l'atto con cui l'Ente pubblico comunica all'Ufficio dell'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle Entrate o Guardia di Finanza) competente per territorio attraverso il sistema telematico SIATEL l'esistenza di contesti operativi connotati da ipotesi di illecito ad alto indice di rischio, al fine di consentire un tempestivo avvio di un intervento ispettivo.

È bene precisare che, in alcuni protocolli dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza e in certa documentazione IFEL, al fine di evidenziarne il carattere fattuale e orientato all'azione, le S.Q. vengono ulteriormente qualificate con l'aggettivo Operative, dando luogo all'acronimo S.O.Q. (appunto Segnalazioni Operative Qualificate). Trattasi, comunque, della stessa fattispecie sostanziale.

Le caratteristiche fondamentali delle S.Q., secondo la Circolare n. 78785/2012/E dell'Agenzia delle Entrate, sono le seguenti:

- **chiarezza e completezza:** la segnalazione deve indicare in modo chiaro e univoco i soggetti interessati, i fatti economicamente rilevanti e il contesto di riferimento;
- **rilevanza:** se anche non è sufficiente a supportare autonomamente l'accertamento, la segnalazione deve rappresentare un effettivo contributo alle attività di selezione e controllo;
- **efficacia ed efficienza:** la segnalazione deve riguardare casi di illecito già delineati nei loro tratti essenziali, nei confronti dei quali siano stati

individuati i possibili autori. Non si tratta di semplici indizi, ma di elementi che evidenziano comportamenti evasivi o elusivi;

- **rimuneratività e importo del recupero:** la segnalazione deve valutare il profilo dell'entità delle somme oggetto di possibile irregolarità, in modo da concentrare l'azione su ipotesi di violazione effettive e consistenti, in grado di produrre un recupero significativo. La segnalazione deve riguardare recuperi di entità adeguata all'attività svolta dall'Amministrazione finanziaria e comunque di importo non esiguo;

- **assenza di elaborazioni logiche:** la segnalazione deve riguardare "atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi". In altri termini, il Comune non deve fornire solo indizi o sospetti, ma elementi concreti e documentati;

- **puntualità e specificità:** la segnalazione deve riferirsi in maniera puntuale ad uno degli ambiti specifici di collaborazione individuati dal Prov. Direttore Ag. Entrate del 29.5.2012;

- **inerenza all'attività del Comune:** per conferire un reale valore aggiunto all'attività di accertamento dell'Agenzia, le segnalazioni devono basarsi su informazioni riconducibili alle competenze dell'ente locale. In questo senso è il Comune di domicilio fiscale del contribuente che assume un ruolo centrale nel sistema di accertamento.

Sono invece da evitare segnalazioni sostanzialmente basate sul contenuto di banche dati a disposizione anche dell'Agenzia.

L'articolo 36 del DPR 600/1973 e l'equivalente per l'AdE

Le S.Q. costituiscono l'applicazione pratica di due disposizioni normative fondamentali:

- **articolo 36 del DPR n. 600/1973** (per le segnalazioni alla Guardia di Finanza) che stabilisce che

"i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza devono comunicare direttamente al comando della Guardia di Finanza competente l'esistenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie";

- **articolo 1, comma 141, della Legge n. 208/2015** (per le segnalazioni di reati all'Agenzia delle Entrate) secondo cui

"in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'arti-

colo 331 del codice di procedura penale, le competenti autorità inquirenti ne danno immediatamente notizia all’Agenzia delle Entrate.”

Si tratta, come è facile comprendere, di due disposizioni analoghe nel contenuto per quanto riguarda il ruolo della Guardia di Finanza e dell’Agenzia delle Entrate, ma al contempo determinanti per l’individuazione del coinvolgimento dei Comuni alle attività ispettive e di vigilanza.

I dati oggetto di segnalazione

Secondo le indicazioni operative, le S.Q. devono contenere almeno i seguenti dati:

1. dati anagrafici del soggetto controllato;
2. codice fiscale e/o partita iva;
3. fatti, atti e/o negozi che evidenziano comportamenti evasivi o elusivi;
4. dati catastali per le segnalazioni immobiliari;
5. documentazione idonea a comprovare quanto segnalato.

La qualità della documentazione allegata alla segnalazione è fondamentale.

Sulle modalità di rilevazione e sulla documentazione a supporto delle S.Q., richiamando quando già indicato al precedente cap. 3 (circa le “modalità di rilevazione nel territorio”), si evidenzia che possono essere allegati, ad esempio, i verbali della Polizia Municipale, documentazione di natura amministrativa (permessi edilizi, licenze commerciali, comunicazioni SCIA), dati catastali e urbanistici, riscontri nelle banche dati comunale, SIATEL e Anagrafe Tributaria, contratti e documenti contabili oltre che foto e sopralluoghi.

Le principali imposte che possono rilevare ai fini delle segnalazioni qualificate da parte dei Comuni sono le medesime tenute in considerazione per le quote incentivanti attribuite ai Comuni, ossia:

- imposte sul reddito delle persone fisiche (IRPEF);
- imposte sul reddito delle società (IRES);
- imposta sul valore aggiunto (IVA);
- imposta di registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali.

Le segnalazioni qualificate non necessariamente riguardano un solo tributo specifico, ma possono attenersi a più tributi contemporaneamente.

Ad esempio, una segnalazione può essere rilevante ai fini IRPEF ed IVA, o IRES ed IVA (laddove, a seguito della stessa, si accerti l'esercizio di un'attività commerciale o libero professionale in assenza della partita IVA o laddove dalla segnalazione emerga che il volume di ricavi o compensi dichiarato è incongruente rispetto alle caratteristiche dell'attività). Così come la segnalazione può essere rilevante ai fini IRPEF, per l'esistenza di una plusvalenza derivante, ad esempio dalla cessione di un terreno edificabile («reddito diverso») e, contestualmente ai fini dell'imposta di registro.

Il processo di valutazione delle S.Q.

Una volta trasmessa la segnalazione, l'Agenzia delle Entrate o la Guardia di Finanza (secondo la rispettiva competenza) procedono alla sua valutazione secondo criteri di proficuità comparata. La valutazione tiene conto di:

- la solidità della documentazione fornita;
- l'importanza dell'importo presumibilmente evaso;
- la coerenza della segnalazione con le priorità di controllo dell'Amministrazione;
- la possibilità di accertamento in tempi ragionevoli.

Non tutte le segnalazioni si traducono automaticamente in un accertamento. Tuttavia, secondo le analisi statistiche, la percentuale di accertamenti positivi a seguito di segnalazioni comunali è notevolmente elevata, attestandosi intorno all'80-85% dei casi, significativamente superiore alla media dei controlli di polizia tributaria eseguiti d'ufficio.

Risultati conseguiti e valutazioni sulle S.Q.

Nelle proprie annuali Relazioni sull'Economia non osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva, il Ministero dell'Economia e delle Finanze evidenzia che l'attività effettuata dai Comuni determina importanti benefici in termini di:

- maggiori somme relative a tributi statali, - corrisposte anche non a titolo definitivo -, spettanti ai Comuni;
- emersione della base imponibile e, conseguentemente, di maggiore gettito, anche per le Regioni, e incremento delle entrate da addizionale regionale IRPEF.

L'esperienza della Provincia di Palermo

Per quanto concerne l'attività svolta dal Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Palermo, a partire dal 2015 e sulla base delle Segnalazioni Qualificate trasmesse dai Comuni, sono state effettuate complessivamente quindici attività ispettive. Tali interventi hanno consentito il raggiungimento di questi risultati:

- base imponibile lorda: euro 558.460
- base imponibile netta: euro 516.740
- maggior imponibile accertato ai fini delle imposte dirette: euro 281.546
- imponibile IRAP: euro 529.599

La ricostruzione di basi imponibili per oltre mezzo milione di euro e l'accertamento di un maggior imponibile ai fini delle imposte dirette pari a oltre 280.000 euro, confermano l'efficacia della collaborazione istituzionale nella fase di individuazione delle violazioni fiscali.

Diverso appare, tuttavia, il risultato sotto il profilo della riscossione. A fronte degli importi accertati, le somme effettivamente riscosse ammontano a circa 4.400 euro, evidenziando un **significativo scostamento tra accertamento e recupero delle entrate**.

Tale disallineamento, fenomeno strutturale noto nell'ambito dell'accertamento tributario, può dipendere da molteplici fattori, quali l'insolvenza dei contribuenti, l'assenza di beni aggredibili o i tempi della riscossione coattiva.

Questi dati suggeriscono l'opportunità di privilegiare un approccio selettivo nella trasmissione delle S.Q., fondato non solo sull'individuazione di condotte evasive, ma anche su una valutazione preventiva della capacità patrimoniale dei soggetti segnalati.

Una selezione qualitativa delle segnalazioni consente infatti di rafforzare il collegamento tra accertamento e riscossione, aumentando l'effettiva incidenza finanziaria della partecipazione dei Comuni al contrasto dell'evasione fiscale.

Capitolo 5

SIATEL e le procedure operative

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalle slide messe a disposizione dal Dott. Giandomenico Casarini, Prof. Avv. Antonio Perrone e Prof.ssa Maria Antonietta Lucchese.

SIATEL (acronimo di Sistema interscambio anagrafe tributarie enti locali), ora denominato SIATEL V2.0 – Punto Fisco, è il sistema di collegamento telematico voluto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze che consente lo scambio attivo di informazioni anagrafiche e tributarie fra Amministrazione pubblica centrale e locale

SIATEL è lo strumento informatico attraverso il quale i Comuni trasmettono le Segnalazioni Qualificate (S.Q.) all’Agenzia delle Entrate e alla Guardia di Finanza.

Funzionalità e accesso

Il portale SIATEL consente ai Comuni:

- **la consultazione di dati fiscali:** i Comuni possono interrogare il sistema per accedere a informazioni relative a:
 - dichiarazioni dei redditi (quadri analitici e sintetici);
 - utenze elettriche e gas (intestatario, consumi e spesa annua);
 - contratti di locazione registrati (estremi, importo, dati delle parti);
 - atti del registro (riepilogo delle transazioni immobiliari);
 - dichiarazioni di successione;
 - contratti di somministrazione di energia;
 - bonifici bancari per detrazioni fiscali;
- **la trasmissione di segnalazioni:** i Comuni, attraverso il portale, compilano moduli specifici per la trasmissione delle segnalazioni qualificate, secondo i diversi ambiti di intervento;
- **il monitoraggio dello stato di lavorazione:** i Comuni possono monitorare lo stato di avanzamento della lavorazione delle proprie segnalazioni presso l’Agenzia delle Entrate o la Guardia di Finanza.

Caratteristiche tecniche

Il sistema SIATEL “marca” informaticamente l’ente locale originatore della segnalazione, garantendo la tracciabilità della comunicazione e consentendo il corretto riconoscimento della quota incentivante nei casi di accertamento positivo.

Compilazione della segnalazione

La procedura operativa si articola secondo i seguenti step:

1. identificazione del caso: il Comune, nell’ambito delle proprie attività istituzionali, individua una posizione soggettiva che presenta le caratteristiche di una potenziale violazione tributaria (omessa dichiarazione, dichiarazione infedele, attività non dichiarata, ecc.);

2. raccolta della documentazione: il Comune procede a raccogliere ogni elemento probatorio utile a comprovare la violazione sospettata (verbali di controllo, dati catastali, comunicazioni amministrative, riscontri nelle banche dati, foto, ecc.);

3. verifica della completezza informativa: prima di trasmettere la segnalazione, il Comune verifica che siano stati raccolti tutti gli elementi necessari:

- identificazione certa del soggetto (nome, cognome, codice fiscale/partita iva);
- descrizione puntuale dei fatti/atti/negozi che evidenziano l’evasione;
- documentazione idonea a comprovare le allegazioni;

4. compilazione del form telematico: il Comune accede al portale SIATEL e compila il form relativo alla categoria di segnalazione pertinente (commercio, urbanistica, proprietà immobiliare, residenze estere, capacità contributiva). L’accesso al portale viene tipicamente effettuato da funzionari del Servizio Entrate o Tributi, dotati di competenze specifiche in materia fiscale e tributaria (ma può comunque accedere al sistema anche personale dell’Ufficio Commercio, Edilizia o di altri uffici che raccolgono informazioni rilevanti);

5. trasmissione della segnalazione: completata la compilazione, il Comune trasmette la segnalazione attraverso il sistema, che la indirizza automaticamente all’Agenzia delle Entrate o alla Guardia di Finanza secondo le rispettive competenze;

6. ricezione della conferma: il sistema trasmette al Comune una comunicazione di ricezione, con numero di protocollo e data di trasmissione.

Prassi operative

Al fine della predisposizione di una segnalazione corretta e completa, che consenta all'Amministrazione Finanziaria (Agenzia delle Entrate o Guardia di Finanza) di accelerare e rendere più efficace l'attività di accertamento, è opportuno adottare prassi operative strutturate e coerenti, fondate su alcuni passaggi essenziali:

1. **creazione di un fascicolo dedicato al soggetto controllato**, all'interno del quale confluiscono tutte le interrogazioni effettuate tramite il sistema SIATEL, comprese le dichiarazioni fiscali, i contratti registrati e ogni ulteriore elemento informativo disponibile, nonché le informazioni acquisite dagli archivi comunali o nel corso dell'istruttoria;
2. **verbalizzazione delle attività istruttorie esterne svolte**, con puntuale descrizione delle verifiche effettuate e degli elementi di fatto emersi che hanno condotto all'elaborazione della segnalazione. Tale verbalizzazione consente di rendere trasparente l'operato dell'ente segnalante e di fornire un solido supporto documentale alle risultanze istruttorie.
3. **redazione di una relazione finale**, sintetica ma esaustiva, nella quale siano ricostruiti l'intero percorso d'indagine, l'iter logico seguito e le specifiche motivazioni poste a fondamento della segnalazione, così da permettere all'Amministrazione finanziaria una rapida comprensione del caso e una più efficace prosecuzione dell'azione accertativa.

SIATEL consente l'invio di segnalazioni non perfettamente aderenti alle tipologie definite dal provvedimento in esame inserendole nella tipologia più affine alla fattispecie riscontrata: l'adozione di specifiche prassi operative deve essere finalizzata anche a consentire all'ufficio ricevente di comprendere appieno il caso e di non vanificare/ridimensionare l'esito della segnalazione.

L'analisi di rischio come base della selezione

Al fine di massimizzare l'efficacia della partecipazione all'attività di contrasto all'evasione fiscale, sempre più Comuni utilizzano metodologie di **analisi di rischio basate su tecniche di scoring**, che permettono di identificare in modo sistematico le posizioni con il più elevato indice di sospetta evasione.

L'analisi di rischio rappresenta un processo di sintesi critica e ragionata di ogni genere di informazione disponibile presso il Comune e valorizzabile

ai fini della individuazione di posizioni a rischio.

Essa presenta le seguenti caratteristiche:

- **discrezionalità tecnica permanente e continuativa:** l'analisi del rischio è un processo continuo, che si aggiorna periodicamente;
- **origine dalla conoscenza di fatti fiscalmente rilevanti** sulla base di informazioni concrete acquisite nel corso delle attività istituzionali;
- **previsione ragionevole dei risultati:** l'analisi è orientata a una ragionevole previsione in ordine ai risultati dell'accertamento (recupero e solvibilità del contribuente);
- **coinvolgimento del personale a tutti i livelli:** non è limitata ai soli quadri dirigenziali, ma coinvolge tutto il personale dell'ufficio.

Fonti di dati per l'analisi del rischio

Le fonti informative utilizzate per l'analisi del rischio provengono da:

Fonti interne (dati comunali)

- anagrafe (dati anagrafici e residenziali)
- ruoli TARI (Tassa per lo smaltimento rifiuti solidi urbani)
- banca dati IMU (Imposta municipale propria)
- TOSAP/COSAP (Occupazione di suolo pubblico)
- imposta sulla pubblicità e diritti su pubbliche affissioni
- autorizzazioni e licenze commerciali
- dati edilizia (permessi di costruire, SCIA)
- iscrizioni scolastiche
- richieste di contributi e buoni
- modelli ISE/ISEE

Fonti esterne (SIATEL)

- dichiarazioni dei redditi
- dati relativi a utenze elettriche e gas
- contratti di locazione registrati
- atti registrati
- dichiarazioni di successione
- dati catastali

Il modello di scoring

Alcuni Comuni (ad esempio San Donato Milanese) hanno sviluppato un modello operativo basato sul "rischio", dove vengono attribuiti punteggi a

diverse correlazioni di dati, secondo uno scoring che permette di:

1. classificare i contribuenti per livello di rischio:

- Rischio alto
- Rischio medio
- Rischio basso
- Rischio irrilevante

2. identificare le priorità di controllo, concentrando gli sforzi sulle posizioni con rischio alto e medio;

3. evitare i “falsi positivi” mediante un’adeguata verifica puntuale e rafforzata delle posizioni classificate come a rischio medio-alto.

La verifica rafforzata

Una volta classificate le posizioni per livello di rischio, i Comuni procedono a una “verifica puntuale e rafforzata” per le posizioni a rischio medio e alto, che può consistere in:

- sopralluoghi presso le sedi di esercizio dell’attività per verificare la coerenza tra l’attività dichiarata e quella effettivamente esercitata;
- esame ed analisi approfondita della documentazione amministrativa e dei dati in possesso del Comune;
- consultazione di archivi speciali e banche dati aggiuntive per la conferma delle anomalie rilevate.

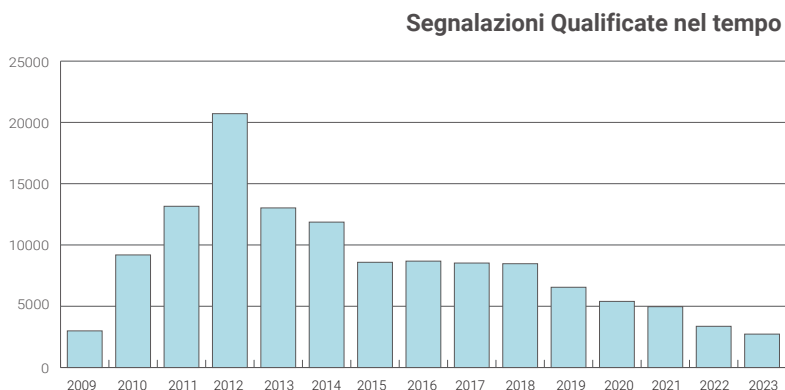
Capitolo 6

Strategie e risultati della partecipazione

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalle slide messe a disposizione dal Dott. Paolo Ghetti e Prof.ssa Maria Antonietta Lucchese.

Sulla base dell'analisi statistica nazionale dei dati forniti dall'Agenzia delle Entrate per quanto riguarda il numero di S.Q. trasmesse, il numero di tali segnalazioni dai Comuni ha presentato una traiettoria significativa:

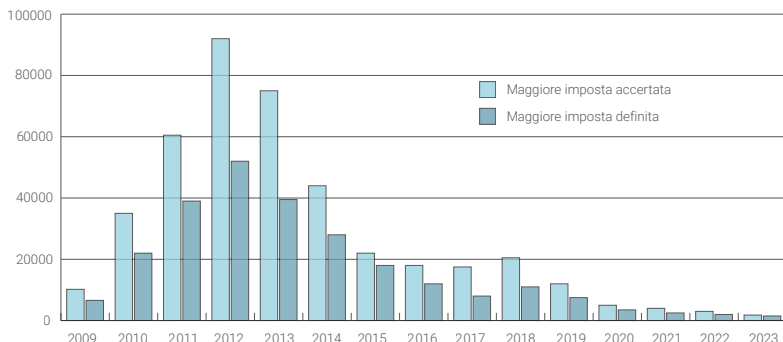
- 2009: 2.992 segnalazioni
- 2012 (picco iniziale): 20.713 segnalazioni
- 2013-2014: riduzione a 13.157 e 13.024 segnalazioni
- 2015-2018: stabilizzazione intorno alle 5.000-6.000 segnalazioni annue
- 2019-2023: progressivo calo fino alle 2.728 registrate nel 2023



Fonte: Elaborazione Ifel di dati AdE

La riduzione delle segnalazioni negli ultimi anni non deve essere interpretata come un calo dell'interesse dei Comuni, bensì come **un consolidamento della partecipazione, con una maggiore qualità e rilevanza delle segnalazioni trasmesse.**

Maggiore imposta accertata e definita nel tempo



Fonte: Elaborazione Ifel di dati AdE

Dal punto di vista delle maggiori imposte accertate e definite negli anni si sono registrati risultati economici significativi:

- maggiore imposta accertata (MIA) totale: circa 128,9 milioni di euro (dato cumulativo al 2023)
- Maggiore imposta dichiarata (MID): circa 115 milioni di euro
- Somme riscosse a titolo definitivo: circa 50,3 milioni di euro

Questi dati evidenziano che, in media, la percentuale di riscossione effettiva è intorno al 40% dell'importo accertato, con variabilità significativa a seconda del settore e della composizione soggettiva degli accertati.

I benefici per i Comuni e la quota incentivante come risorsa finanziaria

Il principale beneficio economico per i Comuni deriva dalla quota incentivante sulle somme riscosse.

Nel periodo 2012-2021, quando la quota era stata portata al 100%, i Comuni hanno ricevuto complessivamente risorse significative.

Ad esempio, il Comune di Palermo, che ha incrementato notevolmente la propria partecipazione nel biennio 2023-2024, ha registrato accertamenti per diversi milioni di euro, generando una compartecipazione sostanziale ai bilanci comunali.

La compliance fiscale territoriale

Un beneficio non direttamente quantificabile, ma estremamente rilevante, riguarda l'effetto deterrente prodotto dalla partecipazione dei Comuni.

La conoscenza che il Comune monitora attivamente il territorio e segnala comportamenti evasivi produce un incremento della compliance fiscale spontanea tra i contribuenti, riducendo le opportunità di evasione e aumentando il livello di adempimento.

Questo effetto è stato denominato “effetto deterrenza” e rappresenta una delle leve principali per la riduzione del fenomeno evasivo nel medio-lungo termine.

Capitolo 7

Prospettive e sviluppi futuri

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalle slide messe a disposizione dal Dott. Gianpiero Zaffi Borgetti e Dott. Paolo Ghetti.

L'ANCI ha presentato alcune proposte per il consolidamento e lo sviluppo della partecipazione dei Comuni:

1. estensione della quota incentivante al 100%

L'ANCI sostiene che, considerato il carattere marcatamente territoriale della partecipazione e il fatto che il fenomeno non ha ancora raggiunto una fase di piena maturità, occorre riportare la quota incentivante ad una percentuale del 100%, almeno per un periodo di tempo tale da consentire una maggiore adesione e il consolidamento della partecipazione da parte dei Comuni;

2. elevazione stabile della quota incentivante

Parallelamente, l'ANCI propone che, una volta terminato il periodo di proroga del 100% (come proposto al punto 1), la quota incentivante da riconoscere ai Comuni segnalanti passi dal 50% attuale a regime ad una percentuale superiore, magari attestandosi stabilmente al 60-70%.

Questa misura risponderebbe a due finalità: consolidare gli investimenti organizzativi dei Comuni e garantire una continuità nelle risorse dedicate al controllo del territorio;

3. ravvedimento operoso e compliance

Una proposta particolarmente innovativa riguarda l'estensione della compartecipazione anche ai casi in cui, a seguito di una segnalazione qualificata del Comune, il contribuente non riceve un avviso di accertamento, bensì una "lettera di compliance" (o di invito a regolarizzarsi) seguita da un ravvedimento operoso.

In queste ipotesi, il Comune ricaverebbe un beneficio anche dalla regolarizzazione volontaria del contribuente, incentivando un approccio più collaborativo e meno punitivo nei confronti dei trasgressori;

4. nuovi ambiti di intervento: bonus edilizi e crediti di imposta

Un ambito emergente riguarda la partecipazione dei Comuni nell'individuazione di soggetti che fruiscono abusivamente di crediti di imposta relativi ai bonus edilizi (superbonus 110%, ecobonus, sismabonus, bonus facciate, ecc.).

Un Gruppo di Lavoro nazionale composto da rappresentanti di AdE, Guardia di Finanza, ANCI e IFEL sta elaborando modalità operative per consentire ai Comuni di segnalare:

- soggetti che risultano fruitori di bonus edilizi pur non possedendo i requisiti soggettivi (ad esempio, non proprietari dell'immobile)
- soggetti che fruiscono di bonus per immobili che non rispettano i requisiti tecnici previsti dalla normativa
- operazioni di cessione di crediti che presentano anomalie strutturali

La riforma della fiscalità locale e il ruolo degli enti locali

Nel più ampio contesto della riforma della fiscalità locale, la partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali assume un'importanza crescente. Una maggiore autonomia fiscale dei Comuni, quale auspicato da più parti, potrebbe favorire ulteriormente la partecipazione, poiché i Comuni sarebbero direttamente interessati al recupero dei tributi locali (IMU, TARI, addizionale IRPEF).

Inoltre, la digitalizzazione dell'amministrazione pubblica e l'integrazione delle banche dati comunali con quelle centrali (SIATEL, Anagrafe Tributaria) consentiranno una selezione dei rischi ancora più sofisticata e una gestione della fase istruttoria ancora più efficiente.

Conclusioni

La partecipazione dei Comuni alle attività di contrasto all'evasione fiscale rappresenta un **elemento strategico** per il funzionamento dell'intero sistema tributario italiano.

I Comuni, che operano a contatto quotidiano con il territorio e i cittadini, possiedono informazioni preziose che non possono essere acquisite dalle sole amministrazioni tributarie centrali.

La valorizzazione di queste informazioni, attraverso il meccanismo delle segnalazioni qualificate e il sistema di incentivazione finanziaria, ha prodotto risultati significativi in termini di recupero di gettito e ha contribuito al rafforzamento della compliance fiscale nei territori più attivi.

Nonostante i risultati positivi registrati sino ad oggi, la partecipazione rimane ancora diseguale sul territorio nazionale, con concentrazioni significative in alcune regioni (Emilia-Romagna, Lombardia) e presenze minori in altre (Sud Italia, regioni meno organizzate).

Si pone, dunque, come necessario sviluppare ulteriormente la partecipazione dei Comuni, ma questo richiede:

- investimenti organizzativi dei Comuni, mediante l'individuazione e dedizione di risorse umane e strumentali;
- formazione continua del personale per l'aggiornamento sulle procedure operative e sulle novità normative;
- supporto tecnico dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza, mediante la disponibilità di referenti locali e di linee guida operative;
- incentivi economici adeguati che compensino i Comuni per le risorse dedicate e per i benefici generati.

L'importanza della compliance come obiettivo strategico

Sebbene il recupero di gettito sia un obiettivo importante, la finalità strategica della partecipazione dei Comuni rimane il rafforzamento della compliance fiscale nel territorio. Un sistema tributario equo, dove tutti i cittadini rispettano in misura analoga i loro obblighi, produce effetti benefici che vanno oltre il semplice aumento delle entrate pubbliche.

Un'elevata compliance fiscale:

- favorisce l'effetto deterrenza;
- riduce la pressione fiscale sui contribuenti;
- favorisce la concorrenza leale tra le imprese;
- incrementa la fiducia dei cittadini nelle istituzioni;
- contribuisce alla sostenibilità dei sistemi di welfare.

Raccomandazioni finali

Ai Comuni si consiglia di:

1. attivare procedure sistematiche di analisi del rischio, mediante l'utilizzo di tecniche di scoring che permettano di identificare in modo ordinato le posizioni critiche;
2. dedicare risorse umane qualificate al servizio di contrasto all'evasione, garantendo una continuità nel tempo;
3. sviluppare sinergie con gli altri comuni della regione, mediante il coordinamento locale di ANCI e la condivisione di best practices;
4. mantenere un dialogo costruttivo con i referenti locali dell'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza), al fine di ottimizzare le procedure operative;
5. utilizzare le informazioni acquisite non solo per scopi sanzionatori, bensì anche per favorire la compliance spontanea e il ravvedimento operoso dei contribuenti.

Alle istituzioni (Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, ANCI, IFEL) si consiglia di:

1. mantenere un impegno costante nel supporto tecnico ai Comuni, mediante la formazione continua e l'aggiornamento delle linee guida operative;
2. valorizzare i Comuni che si distinguono per la qualità della partecipazione, mediante il riconoscimento pubblico e l'inclusione nelle migliori pratiche da divulgare;
3. sviluppare ulteriormente il sistema SIATEL, rendendolo sempre più *user-friendly* e dotato di funzionalità avanzate di analisi;
4. estendere gli ambiti di intervento, includendo nuovi settori di evasione via via identificati (bonus edilizi, crediti di imposta, frodi al VAT, ecc.);
5. promuovere una cultura della legalità fiscale, anche attraverso campagne pubbliche e la comunicazione dei risultati della partecipazione.

La partecipazione dei Comuni alle attività di contrasto all'evasione fiscale rappresenta un modello innovativo di collaborazione tra i diversi livelli di governo, fondato su principi di sussidiarietà, efficienza amministrativa e equità fiscale. I risultati raggiunti negli ultimi anni dimostrano che questo approccio è efficace e sostenibile nel tempo.

Il consolidamento e lo sviluppo ulteriore di questo sistema dipenderà dalla capacità degli attori istituzionali di continuare ad investire nelle procedure operative, nella formazione del personale e nella riconoscimento economico della partecipazione.

In questo contesto, i Comuni assumono il ruolo di "sentinelle del territorio", contribuendo attivamente al ripristino dell'equità fiscale e alla sostenibilità del sistema tributario italiano.

Appendice - Riferimenti normativi

- [Regio Decreto-Legge 13 aprile 1939, n. 652](#) - Accertamento generale dei fabbricati urbani, rivalutazione del relativo reddito e formazione del nuovo catasto edilizio urbano
- [Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633](#) - Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto.
- [Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600](#) - Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi
- [Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917](#) - Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi
- [Legge 23 dicembre 1996, n. 662](#) - Misure di razionalizzazione della finanza pubblica
- [Decreto Legge 30 settembre 2005, n. 203](#) (convertito con modificazioni dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248) - Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria
- [Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112](#) (convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133) - Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria
- [Legge 5 maggio 2009, n. 42](#) - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione
- [Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78](#) (convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica

- [Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23](#) - Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale
- [Decreto interministeriale del 23/03/2011 - Min. Economia e Finanze](#)
- [Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138](#) (convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148) - Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo
- [Legge 23 dicembre 2014, n. 190](#) - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)
- [Decreto Legge 31 dicembre 2014, n. 192](#) (convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11) - Proroga di termini previsti da disposizioni legislative
- [Decreto Legge 26 ottobre 2019, n. 124](#) - Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili

§ § § § §

- [Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 187461/2007/E del 3 dicembre 2007](#)
- [Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 175466/2008/E del 26 novembre 2008](#)
- [Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 78785/2012/E del 29 maggio 2012](#)
- Protocolli di Intesa 12 novembre 2009, 19 maggio 2014, 30 gennaio 2018, 14 ottobre 2022

Il presente ebook è stato elaborato sulla base dei materiali messi a disposizione dai relatori nell'ambito delle attività formative e successivamente oggetto di rielaborazione e sistematizzazione ai fini della pubblicazione.

COPYRIGHT

Questa opera è pubblicata direttamente dalla Città Metropolitana di Palermo che detiene ogni diritto della stessa in maniera esclusiva. Nessuna parte di questo ebook può essere pertanto riprodotta senza il preventivo assenso dell'autore.

ISBN-13: 978-88-96762-25-7



CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO