

# La gestione dei tributi comunali, tra normative inefficaci ed organizzazioni inefficienti

ROMA, 27 maggio 2014

Pasquale Mirto

# Evasione/elusione e caos normativo .. 1

- Negli ultimi anni, soprattutto a decorrere dal d.lgs. n. 23 del 2011, è arrivata una turbolenza che ha investito con forza il fisco comunale, creando danni/incertezze non solo nei confronti dei comuni ma anche dei contribuenti.
- Se si confronta la disciplina Imu versione fior di conio del dicembre 2011 e quella vigente oggi (domani sicuramente sarà diversa) si noterà che è stata sostanzialmente riformulata.
- L'ultimo pasticcio normativo è nel d.l. n. 60 del 2014 che riscrivere il regime Imu per i residenti esteri.
- Pensavamo di aver toccato il fondo nel 2013 con la Tares, ma il 2014 rischia di andar peggio, soprattutto con la Tasi.
- L'Imposta municipale secondaria prevista dal d.lgs. n.23/2011 (di sostituzione della tosap/icp) doveva entrare in vigore nel 2014, ma se ne è disposto il rinvio al 2015

## Evasione/elusione e caos normativo .. 2

- Disciplina Tasi è claudicante è l'avvio non è dei migliori. Ci sono stati già diversi interventi normativi per sorreggere l'impianto originario di cui alla legge 147, ma non è sufficiente e sembra che alcuni nodi irrisolti troveranno una soluzione con le FAQ ministeriali, non ancora ufficializzate, ma già non condivise dai comuni.
- È efficace un norma che viene interpretata in un modo dal Ministero ed in un altro dai comuni?
- **NO è solo un fallimento del sistema nel suo complesso, che favorisce l'evasione/elusione delle imposte.**
- È efficace un sistema che prevede l'emanazione di un dm di approvazione dei bollettini tasi che è girato in bozza a gennaio e poi si è perso?
- Idem per la dichiarazione Enc

## Qual è la conseguenza di questo sistema normativo?

- Costi elevati-> avere norme non scritte in modo chiaro, soggette ad interpretazioni contrastanti determina un costo elevato per il sistema:
  - Costi dell'accertamento
  - Costi del contenzioso (oltre ad una durata decennale + contributo unificato)
  - Costi consulenze
  - Deterioramento delle basi imponibili
  - Disaffezione verso il Comune (.. Ma la circolare dice questo e voi fate quello.... Pietra miliare cir. 4/2011).

# L'apice forse lo si raggiunge in tema di riscossione

## **Art. 7, comma 2, d.l. 70/2001 conv. legge 106/2011**

- “gg-ter) a decorrere dal 31 dicembre 2012 [→ **31/12/2014**], in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia Spa, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e la società Riscossione Sicilia Spa cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate;”

## **PROROGHE**

- Termine originario 1° gennaio 2012: prorogato **al 31 dicembre 2012** (D.L. 201/2011)
- **al 30 giugno 2013** (L. 213/2012 conv. D.L. 174/2012)
- **“inderogabilmente” al 31 dicembre 2013** (L. 64/2013 e D.L. 69/2013)
- E sempre **“inderogabilmente” al 31 dicembre 2014 (L. 147/2013)**

## **MANCANZA DI REGIME TRANSITORIO** - chiavi di lettura possibili:

- 1) dal 2015 Equitalia non potrà più formare i ruoli, ma proseguirà nell'attività successiva (fase esecutiva, controlli sulle inesigibilità, ecc.)
- 2) dal 2015 Equitalia non potrà più svolgere alcuna attività (restituzione dei ruoli ai comuni)

Possibile “vuoto di potere” (mancata riscossione di somme già iscritte in bilancio) → serve una normativa “ponte” che disciplini il passaggio delle posizioni pendenti.

# Ma è efficace la riscossione coattiva?

- A guardare i numeri si direbbe poco (anzi i comuni sono i migliori visto che hanno una percentuale di riscosso (al netto di sgravi e sospesi) pari al 44,5%,

**Carico ruoli 2000-2012 (aggiornato al 30 aprile 2013)**

dati in €/Miliardi

|                                                                   | Erario | INPS  | INAIL | Comuni | Altri Enti | Totale |
|-------------------------------------------------------------------|--------|-------|-------|--------|------------|--------|
| Carico Affidato Totale                                            | 639,4  | 111,1 | 13,5  | 29,0   | 14,7       | 807,7  |
| Carico Sgravato Totale                                            | 163,3  | 20,4  | 5,2   | 2,8    | 1,5        | 193,1  |
| Carico Riscosso                                                   | 32,2   | 20,1  | 1,2   | 11,1   | 4,5        | 69,1   |
| Carico Residuo                                                    | 443,9  | 70,6  | 7,1   | 15,1   | 8,7        | 545,5  |
| di cui Sospeso                                                    | 11,9   | 7,1   | 0,4   | 0,7    | 0,7        | 20,8   |
| di cui Fallimenti (ruoli emessi a carico di soggetti già falliti) | 93,7   | 11,1  | 1,1   | 0,9    | 0,5        | 107,2  |
| di cui in rateazione                                              |        |       |       |        |            | 18,6   |

Percentuali di carico affidato (al netto di sgravi e sospesi):

- Erario: 25,5%
- INPS: 18,4%
- INAIL: 38,5%
- Comuni: 9,7%
- Altri Enti: 10,2%
- Totale: 24%

Fonte dati Inforiscossione

# Media incassi Equitalia (al 30/4/2013)

|             | carico iniziale | Sgravi     | Carico netto<br>sgravi | Riscosso    | % riscossione |
|-------------|-----------------|------------|------------------------|-------------|---------------|
| <b>2000</b> | 54,7            | 13,7       | 41                     | 8,2         | 20,0%         |
| <b>2001</b> | 47              | 24,2       | 22,8                   | 4,5         | 19,7%         |
| <b>2002</b> | 33,5            | 13,6       | 19,9                   | 3,6         | 18,1%         |
| <b>2003</b> | 50,5            | 28,9       | 21,6                   | 4,3         | 19,9%         |
| <b>2004</b> | 34,7            | 7,3        | 27,4                   | 4,5         | 16,4%         |
| <b>2005</b> | 51,2            | 12,7       | 38,5                   | 5,1         | 13,2%         |
| <b>2006</b> | 79,7            | 26,7       | 53                     | 8,4         | 15,8%         |
| <b>2007</b> | 71,6            | 20,4       | 51,2                   | 6,5         | 12,7%         |
| <b>2008</b> | 60,7            | 9,8        | 50,9                   | 6,5         | 12,8%         |
| <b>2009</b> | 76              | 14         | 62                     | 5,9         | 9,5%          |
| <b>2010</b> | 81,2            | 9,8        | 71,4                   | 5,6         | 7,8%          |
| <b>2011</b> | 82,6            | 7,1        | 75,5                   | 3,9         | 5,2%          |
| <b>2012</b> | 84,3            | 4,8        | 79,5                   | 2,2         | 2,8%          |
|             | <b>807,7</b>    | <b>193</b> | <b>614,7</b>           | <b>69,2</b> | <b>13,4%</b>  |

# Riscossione-> sintesi dei problemi e quello che verrà

- Delega fiscale

- l'allineamento degli oneri e dei costi in una misura massima stabilita con riferimento all'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni, o con riferimento ad altro congruo parametro;
- testo unico di riferimento che recepisca, attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione di pagamento di cui al RD n. 639/1910, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli di cui al DPR 602/1973, adattandoli alle peculiarità della riscossione locale;
- assicurare competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di accertamento e di riscossione, nonché adeguati strumenti di garanzia **dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione diretta da parte degli enti locali delle entrate riscosse**
- definire, anche con il coinvolgimento dei comuni e delle regioni, un quadro di iniziative volto a rafforzare, in termini organizzativi, all'interno degli enti locali, le strutture e le competenze specialistiche utili ad accrescere le capacità complessive di gestione dei propri tributi, nonché di accertamento e recupero delle somme evase; individuare, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, idonee iniziative per rafforzare all'interno degli enti locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie, anche definendo le modalità e i tempi per la gestione associata di tali funzioni;
- riordinare la disciplina delle aziende pubbliche locali preposte alla riscossione e alla gestione delle entrate in regime di affidamento diretto;
- assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti, prevedendo, in particolare, che gli enti locali possano riscuotere i tributi e le altre entrate con lo strumento del ruolo in forma diretta o con società interamente partecipate ovvero avvalendosi, in via transitoria e nelle more della riorganizzazione interna degli enti stessi, delle società del gruppo Equitalia, subordinatamente alla trasmissione a queste ultime di informazioni idonee all'identificazione della natura e delle ragioni del credito, con la relativa documentazione;

# Di cosa abbiamo bisogno?

- Di norme chiare
- Di norme stabili
- Che contribuiscano a creare fiducia e compliance

## Ma quanto vale l'evasione: qualche numero

- Dati precisi sull'evasione sui tributi comunali non esistono.
- Da una ricerca fatta nei comuni con popolazione over 50 mila in E.R. si era stimato che un comune ben organizzato riusciva a recuperare, in termini di gettito, dall'8 al 10% del gettito ordinario ICI.
- Se il Comune non è organizzato, ovviamente si determina una gradualmente disaffezione al pagamento spontaneo e le percentuali di evasione aumentano notevolmente
- (l'evasione non finisce mai perché dipende dai soggetti e non dagli oggetti).
- Il gettito IMU complessivo vale sui 24 miliardi, quindi potenzialmente potremmo avere un'evasione di 2-2,4 miliardi di euro.
- A questi dati occorre aggiungere l'evasione degli altri tributi comunali
- C'è difficoltà a quantificare l'evasione anche per assenza di codici tributo specifici, previsti invece per l'erario

# E i colleghi dell'A.E.

- L'A.E. stima un'evasione di tributi erariali di 90 miliardi all'anno (a cui occorre aggiungere 30 miliardi di contributi)
- Nel 2013 sono stati **riscossi** 13,1 miliardi (+5% rispetto ai 12,5 del 2012)
- Emessi 713 mila atti di accertamento
- 24,9 miliardi di euro di maggiore imposta accertata.
- 99.716 ricorsi presentati dal 1/1/2013 al 31/12/2013 (14%)

## .... E dai comuni

- 11.321 segnalazioni (70,5% nord, 15,6% centro e 13,9% sud)
- 3.003 accertamenti collegati ad una segnalazione
- Maggior imposta accertata 63 milioni (53% da beni indicativi di capacità contributiva)

## Fallimento o successo?

# Quali soluzioni

- Si tende spesso a ragionare prendendo a riferimento le grandi città, perché in termini di popolazione/contribuenti sono rappresentative e si tende ad ignorare i piccoli comuni, che sono poi la maggioranza in Italia.
- Mettere le due categorie sullo stesso piano è un errore.
- Il comune grande ha personale e risorse per fare investimenti e soprattutto professionalità da spendere
- Il comune piccolo ha personale non qualificato (magari si occupa di ragioneria, personale, etc) e poche risorse.
- Ci sono comuni che non hanno ancora acquistato l'applicativo IMU
- Penso che oggi ci sia la necessità soprattutto di supportare la seconda categoria di comuni, sia attraverso supporti informatici (perché non fornire a questi un unico applicativo), perché non istituire un ufficio di consulenza a supporto degli enti

## ..... Qualche spunto

- Sicuramente per far fronte all'evasione, ancor di più accentuata dalla crisi, occorrono tre ingredienti base:
- A) un buon sistema informativo/informatico (pluralità di banche dati e pluralità di software)
- B) personale qualificato
- C) investimenti: la domanda corretta è quante risorse può portarmi l'ufficio tributi e non quanto mi costa

**per ovviare comunque alle ristrettezze economiche che interessano anche l'ufficio tributi occorrerebbe:**

- **obbligare ad effettuare la gestione associata dell'ufficio tributi;**
- **Uniformare la gestione, mediante strutture di supporto centralizzate (Anci/Ifel) che forniscano linee interpretative condivise ed autorevoli, al fine di evitare contenzioso tributario e chiarire qual è il punto di vista del comune**