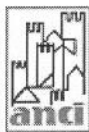


Quotidiano

# Enti Locali & Pa

Il Sole **24 ORE** In collaborazione con



## **Accertamento fiscale: un progetto per la formazione del personale degli Enti**

**La proposta punta a una preparazione residenziale di dirigenti e dipendenti nell'azione di contrasto all'evasione anche al fine di coinvolgere maggiormente le amministrazioni del Sud dove si riscontra una scarsa diffusione delle iniziative di partecipazione**

**IL SOLE 24 ORE – GUIDA AGLI ENTI LOCALI**

**contrasto all'evasione**

**di Aurelio Valente**

Questo articolo è stato pubblicato il 29 gennaio 2014 alle ore 13:53.

Sistematicità e concretezza dell'attività di formazione continua residenziale del personale dei Comuni può dare impulso a un maggior coinvolgimento degli Enti locali nella fondamentale attività di contrasto all'evasione: questa la premessa per dare vita a un progetto che coinvolga sempre di più le amministrazioni locali nell'azione di individuazione dei comportamenti evasivi.

### **Il quadro normativo**

Il quadro normativo del meccanismo di collaborazione tra Stato e Comuni nell'attività di accertamento fiscale ha raggiunto un assetto compiuto con gli interventi del 2011 (comma 8 dell'articolo 11 del DI 201/2011), rafforzandosi rispetto all'impianto normativo delineato dal DI 203/2005 convertito nella legge 248/2005.

La base del sistema di cooperazione Stato-Comuni è rappresentata dalle cosiddette "segnalazioni qualificate", derivanti dalla individuazione di presunte anomalie da parte del personale degli Enti locali nello svolgimento delle loro attività istituzionali (quali commercio e professioni, urbanistica e territorio, proprietà edilizie e patrimonio immobiliare, residenze fittizie all'estero, disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva).

L'incentivo più rilevante è il riconoscimento a favore dei Comuni di una percentuale del gettito accertato. La capacità di partecipazione dei Comuni è stata ampliata dalla possibilità di accesso alle informazioni contenute dell'Anagrafe tributarie e nelle banche dati dell'Agenzia delle Entrate e nell'Agenzia del Territorio.

Da segnalare la sottoscrizione di protocolli d'intesa a livello nazionale e regionale tra Anci, Ifel e Agenzia delle Entrate con lo scopo di promuovere e incentivare la formazione dei funzionari e dipendenti comunali in materia di accertamento tributario. Il 9 aprile 2013 l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza, Equitalia e il Comune di Napoli hanno firmato un protocollo d'intesa per lo sviluppo della partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale, attraverso il confronto operativo tra le parti, l'individuazione di buone pratiche e la pianificazione di iniziative formative.

Rispetto alle rilevanti potenzialità, la concreta attuazione degli indirizzi delineati dal legislatore è stata frenata da alcune criticità quali la questione dell'accesso alle banche dati in possesso dell'Agenzia delle Entrate da parte degli Enti locali oltre a notevoli disparità di risultati concreti ottenuti con la collaborazione degli enti operanti in diversi ambiti territoriali, con una forte concentrazione tra i Comuni dell'Emilia Romagna e una crescente espansione nel Centro Nord.

In questo scenario il dato più negativo, più volte segnalato dall'Agenzia delle Entrate e dall'Anci, è rappresentato dalla scarsa diffusione delle iniziative di partecipazione nei territori del Sud e nelle regioni a statuto speciale, dove soltanto in sette Regioni su undici sono stati definiti recuperi a seguito di avvisi di accertamento innescati dall'iniziativa dei Comuni, e per importi molto esigui. E' proprio su questo aspetto che la presente proposta intende suggerire una iniziativa che può eliminare tale divario e rafforzare il risultato complessivo della partecipazione degli Enti locali all'accertamento fiscale.

## **Il coinvolgimento degli Enti locali**

Per coinvolgere maggiormente gli enti all'azione di contrasto all'evasione, che deve avvantaggiarsi in tutte le aree del Paese, l'attività di formazione continua residenziale del personale dei Comuni, specie di quelli del Centro e del Sud (Isole comprese), può rappresentare un incentivo.

Questa specifica attività di formazione residenziale deve essere impostata in modo da incentivare la partecipazione di tutto il personale comunale (dai dirigenti ai dipendenti), trovando una formula che sollevi i Comuni dal sostenere in anticipo gli oneri relativi alla necessaria formazione del personale.

A tal fine può essere utile la creazione di plafond formativi utilizzabili dai Comuni per far partecipare il proprio personale, con l'impegno di corrispondere gli oneri con l'incasso degli incentivi previsti dalla normativa come stimolo all'attività di accertamento fiscale degli enti locali.

In questo modo si verrebbe a diffondere la conoscenza degli strumenti predisposti dai gruppi di lavoro dell'Agenzia delle Entrate nelle aree in cui l'attività di formazione si è maggiormente sviluppata in questi ultimi anni, aree essenzialmente concentrate in Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Toscana.

L'individuazione nel Mezzogiorno di un'apposita sede da allestire come Centro di formazione fiscale residenziale, con la possibilità di alloggi e ristorazione per i destinatari delle attività di formazione, da affidare a un Consorzio o Fondazione operante in stretto raccordo con le istituzioni già impegnate in tale ambito, quali la Scuola di Economia e Finanza, l'Ifel l'Anci, l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia del Territorio e la Guardia di Finanza, potrebbe rappresentare il punto di svolta del progetto di rafforzamento della formazione continua in tale materia, realizzata con gli opportuni raccordi con i diversi Comuni interessati a redigere appositi progetti operativi riguardanti le modifiche organizzative, necessarie per tradurre in concreto le linee strategiche della partecipazione all'accertamento fiscale comprese nei piani annuali degli obiettivi.

Questa rafforzata azione di formazione sistematica di tipo residenziale, basata su 2/3 giornate di full immersion e impostata sull'esame di casi concreti già illustrati nei diversi moduli predisposti dall'Agenzia delle Entrate con la collaborazione degli esperti dell'Anci in diverse realtà regionali (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana), sicuramente intensificherebbe l'atteggiamento collaborativo pure dei Comuni del Centro-Sud e la cooperazione tra centro e periferia, rafforzando la lotta al contrasto dell'evasione nella doverosa prospettiva della piena attuazione del principio della capacità contributiva sancito dal comma 1 dell'articolo 53 della nostra Costituzione "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

Rispetto all'ormai collaudata collaborazione tra Agenzia delle Entrate e Anci si è aggiunta quella significativa della Guardia di Finanza, in attuazione dell'articolo 18, comma 5, lettera b), del DI 78/2000, il cui Comando generale con la circolare 383/NCC del 23 luglio 2012, ha auspicato la definizione di programmi addestrativi diretti alla preparazione e alla realizzazione dell'attività formativa dedicata al personale degli Enti locali.

## **Il Programma per la formazione**

La previsione di un Programma per la formazione continua in materia fiscale, orientato specificatamente ai funzionari e dipendenti degli Enti locali impegnati nell'attività di partecipazione all'accertamento fiscale, può rappresentare una significativa sfida, diretta allo sviluppo della cultura della formazione continua in materia fiscale, intesa come parte integrante della pratica professionale del personale degli Enti locali, soprattutto per Centro-Sud e Isole, per i quali finora non si è registrato un significativo coinvolgimento nella partecipazione all'attività di accertamento fiscale prevista da diversi interventi normativi.

Nel progetto di formazione continua in materia fiscale i meeting educazionali (congressi, letture, workshop, corsi ecc.) e i materiali didattici distribuiti ai soggetti destinatari verrebbero a rappresentare le due forme più comuni di educazione continua, il cui obiettivo principale è migliorare l'attività dei soggetti destinatari attraverso una modifica dei comportamenti professionali e gli esiti della loro azione attraverso gli accertamenti conseguiti a seguito delle "Segnalazioni qualificate".

Considerato che il fine ultimo di un Programma del genere deve essere l'aumento dell'efficacia ed efficienza della partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale va tenuto conto che solo le attività di formazione continua sono in grado di migliorare le conoscenze dei partecipanti e di modificarne l'attività professionale.

L'obiettivo di questa proposta è il rafforzamento delle capacità dell'intero sistema dei Comuni in materia di lotta all'evasione fiscale, nelle diverse forme in cui questa si configura, in modo da soddisfare le esigenze di buona amministrazione e anche le pressanti necessità di acquisizione di entrate ingiustamente sottratte ai servizi pubblici locali e nazionali. L'esistenza di situazioni molto differenziate nei diversi territori del Paese deve rappresentare uno stimolo per tutte le istituzioni a livello nazionale e locale per la più efficace diffusione di pratiche e modalità organizzative che hanno prodotto risultati positivi, ponendo così i Comuni nel ruolo di prima linea che loro compete per il rispetto della legalità e per la salvaguardia dei servizi di cui beneficia l'intera collettività.

### **L'anticipo di spese per i Comuni**

Quasi tutti gli eventi formativi finora realizzati in questo campo sono stati organizzati al massimo per una sola giornata con la previsione del pagamento di una quota d'iscrizione che di solito è sostenuta dal Comune di appartenenza, salvo il caso che gli eventi non siano organizzati da organismi nazionali e/o locali quale Anci, Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, ecc, per la parte riferita alla sede degli eventi, alla didattica (pagamento degli onorari per i docenti e/o professionisti esterni) e al materiale da distribuire ai partecipanti.

Qualora fosse lasciata alla decisione dei singoli Comuni la scelta che far partecipare o meno i propri funzionari/dipendenti agli eventi residenziali fuori sede per 2/3 giorni è evidente che si registrerebbe una limitata adesione in quanto le ben note ristrettezze degli stanziamenti di bilancio per attività formative esterne, specie di tipo residenziale, impedirebbero o renderebbero difficile l'assunzione di tali impegni di spesa.

Per il caso di formazione residenziale full immersion ci sarebbe da aggiungere la trasferta da riconoscere al personale iscritto per le spese di alloggio e di ristorazione. Considerata l'importanza di un esteso coinvolgimento degli enti locali, specie nell'ambito del Centro-Sud, si potrebbe porre in essere un sistema di finanziamento del programma annuale basato su un plafond assegnato dall'Agenzia delle Entrate come anticipazione a valere sull'aliquota del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione in modo che la partecipazione del personale degli Enti locali non verrebbe a comportare alcun impegno immediato da parte degli Enti locali, ai quali non verrebbe richiesto alcuna quota di iscrizione né il pagamento dei servizi residenziali.

Il tutto verrebbe finanziato dal plafond stanziato annualmente, che verrebbe rifinanziato nel momento in cui i singoli Comuni vengono a percepire la quota a loro spettante dalla partecipazione all'accertamento fiscale, in base alla normativa vigente. In buona sostanza il plafond verrebbe ad anticipare ai singoli Comuni la somma necessaria per la partecipazione del personale al programma di formazione continua residenziale che verrebbe poi recuperata con quota parte degli incentivi riscossi proprio a seguito dell'effettivo svolgimento della partecipazione al contrasto all'evasione.

### **La formazione full immersion**

La formazione residenziale full immersion è costituita da corsi e seminari che presentano come caratteristica l'approfondimento di aspetti e argomenti specifici, inteso come "focus" di situazioni, di casistiche e tematiche già parzialmente conosciute, di cui si intendono

definire le possibili interpretazioni ai fini dell'esatta valutazione delle informazioni acquisite per la eventuale attivazione delle "segnalazioni qualificate" all'Agenzia delle Entrate, secondo la procedura prevista in materia.

Ogni partecipante ha quindi la possibilità di verificare, con l'aiuto di casi concreti che vengono trattati in modo esaustivo con l'utilizzo di adeguati supporti multimediali e cartacei, oltre a formulare domande e ricevere risposte adeguate ai casi concreti vissuti nelle diverse realtà territoriali. Le tematiche vengono definite dal gruppo docente oppure programmate congiuntamente agli enti locali interessati sempre nell'ambito della partecipazione degli enti all'accertamento fiscali e della gestione dei tributi locali.

La gestione di tale attività formativa potrà essere affidata a una Fondazione o a una struttura consortile costituita da enti e organismi interessati e impegnati nella lotta all'evasione, fermo restando la necessità di dedicare a questa proposta di intervento la dovuta attenzione, da parte anche dei Ministeri, Regioni ed Enti locali competenti, per valutarne ogni implicazione strategica e operativa. Come mero suggerimento si indicano Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Inps, Guardia di Finanza, Scuola Superiore di Economia e Finanza, Anci e Fondazione Ifel, Ministeri, Regioni, Province e Comuni, Banca d'Italia, Associazione Bancaria Italiana, Fondazioni bancarie.

Indubbiamente la realizzazione dell'iniziativa di formazione qui prospettata in aggiunta alle diverse attività di coordinamento e ai gruppi di lavoro già promossi servirebbe a facilitare la realizzazione di programmi locali di recupero dell'evasione, a fornire istruzioni operative ai Comuni ed elaborare check-list per la raccolta dei dati e la predisposizione delle segnalazioni qualificate da inviare all'Agenzia delle Entrate.

Solo in questa maniera si verrebbe ad attuare in tutto il Paese una specifica attività formativa e a creare una rete di funzionari comunali referenti per tali attività operanti nelle diverse regioni, rafforzando in concreto la capacità di fare sistema nel territorio quale mossa vincente per un percorso da seguire nelle strategie di sviluppo delle capacità di governance.

L'iniziativa qui proposta ha come valida base di riflessione la specifica attenzione riservata alla formazione dei programmi dell'Agenzia delle Entrate e dell'ANCI, che ha dedicato al tema costante attenzione come organizzazione nazionale rappresentativa degli Enti locali.