

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3805

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

POLLICE, CALAMIDA

Presentata il 3 giugno 1986

**Partecipazione dei comuni all'accertamento dei redditi
ai fini fiscali e costituzione obbligatoria dei consigli tributari**

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'oggetto della presente proposta di legge è chiaro. L'istituzione obbligatoria dei consigli tributari comunali che qui proponiamo pongono questi organismi come strumenti di articolazione della battaglia contro l'evasione fiscale, investendo nel contempo nodi di particolare interesse politico e sociale, particolarmente attuali e all'attenzione delle forze politiche quali l'autonomia impositiva dei comuni, il rapporto fra amministrazione dello Stato ed enti locali, i livelli di partecipazione e di controllo sugli organismi preposti alla lotta contro l'evasione fiscale.

Abbiamo scelto la scadenza delle dichiarazioni dei redditi del 1985 per la presentazione di questa proposta di legge proprio per accentuarne il significato po-

litico in termini di denuncia ma anche per indicare strade percorribili al fine di informare un sistema tributario che si è dimostrato sino ad oggi incapace di colpire l'evasione e determinare altresì, anche per questa via, una nuova capacità di recupero di risorse.

Non c'è in noi alcuna illusione di soluzioni taumaturgiche. L'evasione fiscale per Democrazia proletaria è insita nell'attuale modello di produzione capitalistico ed in particolare nel fortissimo intreccio accumulativo fra profitto e rendita e quindi risolvibile solo all'interno di un processo di trasformazione globale dei rapporti sociali di produzione.

Questo però nulla toglie alla necessità di ricercare strumenti per evitare che gli stessi principi costituzionali relativi alla

progressività del prelievo fiscale vengano tranquillamente stracciati e questo anche grazie ad una legislazione fortemente lacunosa che, per alcuni versi, addirittura facilita la sottrazione di materia imponibile.

Le iniquità dell'attuale sistema fiscale, del resto, sono sotto gli occhi di tutti e riconosciute palesemente se è vero, come è vero, che il peso delle entrate IRPEF provenienti dai redditi da lavoro dipendente ha raggiunto l'80 per cento, che il gettito delle altre categorie economiche è risibile, che le stime più recenti parlano di 100.000 miliardi di evasione fiscale, che l'imposizione indiretta incide indiscriminatamente creando quindi in questo contesto nuova discriminazione. Accanto a questo non può essere sottaciuta l'insufficiente capacità da parte degli organismi statali preposti al controllo e all'accertamento dei redditi di operare in maniera incisiva e questo per una moltitudine di ragioni, prima fra tutte la carenza degli organici ed un'organizzazione del lavoro inefficiente.

La presente proposta di legge, dunque, si pone l'obiettivo di affermare uno degli strumenti possibili nell'ambito di un orizzonte che punta alla riforma globale del sistema tributario.

Innanzitutto crediamo che i consigli tributari comunali possano divenire uno strumento importante nell'ambito dell'assegnazione agli enti locali di una maggiore autonomia, sia sul piano politico che su quello amministrativo. Infatti la compartecipazione dei comuni all'accertamento dei redditi potrà essere o una funzione residuale o peggio ancora aggiuntiva rispetto alle attuali tasse comunali oppure di collaborazione diretta all'accertamento di materia imponibile per la quale il comune non solo ha il dovere ma anche la convenienza sul piano delle entrate, prevedendo che le maggiori entrate fiscali determinate grazie all'iniziativa del consiglio tributario siano liquidate verso il relativo comune. Crediamo in altre parole che questa possa essere una delle strade percorribili per sostenere la finanza locale, e in questo l'autonomia lo-

cale in senso più largo, come valore strategico di natura antistatalista.

I consigli tributari sono stati istituiti in una serie di comuni italiani in applicazione degli articoli 44 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, dell'articolo 13 della legge n. 114 del 1977 e successive modificazioni. Il ruolo sinora assegnato a tali organismi è quello di contribuire all'accertamento dei redditi delle persone fisiche, quali organi consultivi dell'amministrazione comunale. Tracce di organismi analoghi si possono ritrovare in Italia a partire dal 1911, ma è solo con il 1977 che i principali comuni si sono dotati di un proprio consiglio tributario, ben attenti però a muoversi dietro interpretazioni spesso restrittive di una legislazione che oltre tutto non regola detti organismi, usando a tal fine la limitatezza dei poteri previsti nonché condizionandoli come organismi meramente consultivi. E, nonostante ciò, la stragrande maggioranza dei comuni si è guardata bene dall'istituirli, molto probabilmente perché se ne è intuita l'utilità, se non altro in termini di deterrenza, e il ruolo potenzialmente dirompente che essi avrebbero potuto svolgere.

La proposta di Democrazia proletaria si pone l'obiettivo di renderne obbligatoria l'istituzione, ampliandone poteri, funzionalità, ruolo politico, non per sovrapporli agli organi dello Stato preposti all'accertamento dei redditi, ma come strumenti che, per la loro vicinanza e conoscenza della realtà sociale ed economica locale, possono compartecipare all'accertamento stesso e contribuire ad indicare la reale materia imponibile del contribuente.

Una proposta di legge che va nella direzione di garantire la funzionalità operativa dei consigli tributari, di superarne il ruolo semplicemente consultivo a favore di un impulso originale, di legare la materia imponibile accertata dal consiglio tributario alle entrate dei comuni.

Il dibattito sui consigli tributari comunali, pur se limitato agli addetti ai lavori, ha visto negli anni passati un'articolazione di posizioni molto ampia. In que-

sta sede non ci interessa rivedere le posizioni degli uni o degli altri. Ci basta ricordare che, laddove sono stati istituiti e resi operanti, i consigli tributari hanno svolto un'utile funzione di deterrenza contro l'evasione, hanno sottratto la questione allo « scandalismo di maniera », hanno saputo incidere, anche se in maniera limitata, nell'individuazione di materia imponibile fornendo agli uffici distrettuali delle imposte dirette dati, elementi, informazioni che poi hanno trovato riscontri effettivi in termini di accertamenti compiuti e di effettiva maggiore entrata.

L'esperienza ci indica, per altro, come questo prezioso lavoro avrebbe potuto essere ben più efficace se si fosse stati in presenza di una legislazione più certa e più funzionale alla loro operatività. Non si può tacere inoltre come il velo di omertà esistente attorno all'evasione fiscale sia stato esteso a questi organismi. Non c'è dubbio che vi è stato in questi anni un ampio schieramento politico che ha puntato a non istituire i consigli tributari e a non farli funzionare per ragioni riconducibili alla non volontà di andare ad intaccare in particolare e principalmente redditi di aree sociali nelle quali si vuole pescare elettoralmente.

Oltre a questa ragione, dalla quale discende un atteggiamento di largo disinteresse, vanno aggiunti altri aspetti. Uno è quello relativo agli spazi di agibilità che l'attuale normativa consente. Si è evitato ad esempio che i consigli tributari avessero rapporti sistematici con il decentramento amministrativo, non solo per acquisire dati informativi, ma anche per renderne pubblica l'attività nonché per un lavoro di educazione fiscale. Sulla loro composizione si è molte volte agito più in termini di « appalto » e di controllo poli-

tico che di effettiva rappresentatività sociale prima ancora che politica. Sul piano della loro operatività, sempre laddove sono stati istituiti, si è registrato uno scontro relativo agli strumenti per determinare le proposte in aumento della materia imponibile che ha investito non solo le funzioni accertatorie e la questione del metodo « induttivo » ma anche il rapporto fra consiglio tributario e amministrazione comunale. Per una efficace azione di accertamento è indispensabile infatti poter fare riferimento ai dati in possesso degli enti pubblici che possono costituire notizie utili e comprovanti l'esistenza di evasione. Vi sarebbe inoltre la possibilità di accedere ad informazioni purché sia reso funzionante il collegamento con i centri meccanografici di cui sono dotati i maggiori organismi istituzionali, determinando così efficaci tecniche di lavoro e la possibilità di controlli incrociati. Lo strumento dell'induttività nell'accertamento della materia imponibile, è poi un altro elemento di riferimento nell'azione tributaria. Sull'induttività, infatti, vi è sempre stata una forte contestazione da parte degli affossatori della partecipazione comunale al controllo fiscale, attribuendo a questo metodo di lavoro le caratteristiche della delazione e della persecuzione indiscriminata. Al contrario l'induttività nel formulare le proposte di accertamento è una prerogativa insostituibile almeno in una prima fase e che, successivamente, può trovare l'esplicazione in dati certi e comprovanti, sempre nella consapevolezza che i consigli tributari svolgono e potranno svolgere un ruolo complementare rispetto all'iniziativa degli uffici delle imposte.

Questo insieme di obiettivi e necessità e questo orizzonte stanno alla base della presente proposta di legge.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, è sostituito dal seguente:

« ART. 44. — (*Partecipazione dei comuni all'accertamento*). — 1. I comuni partecipano, attraverso consigli tributari, all'accertamento dei redditi delle persone fisiche, delle società in nome collettivo ed in accomandita semplice, delle società semplici e delle società o associazioni tra artisti o professionisti, nonché delle società di capitale, degli enti non commerciali e delle società ed enti non residenti in Italia, secondo le disposizioni del presente articolo e dei successivi articoli 44-bis e 45.

2. L'eventuale maggior accertamento tributario determinato in sede contenziosa in seguito a segnalazione ai sensi del comma 5 da parte del comune all'ufficio delle imposte dirette, è liquidato a favore del comune stesso.

3. I centri di servizio devono trasmettere ai comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi, entro e non oltre il 30 settembre dell'anno in cui sono pervenute, le copie delle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche ai sensi dell'articolo 2 e dalle società di cui al comma 1, nonché copia degli allegati alle dichiarazioni dei redditi di cui sopra.

4. Gli uffici delle imposte devono altresì trasmettere ai comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi di cui al comma 1, entro il 1° luglio dell'anno in cui scade il termine per l'accertamento, le proprie proposte di accertamento in rettifica o d'ufficio, nonché quelle relative agli accertamenti integrativi o modificativi di cui al terzo comma dell'articolo 43.

5. Il comune di domicilio fiscale dei soggetti passivi indicati dal comma 1, su indicazione del consiglio tributario, può segnalare all'ufficio delle imposte dirette qualsiasi integrazione degli elementi contenuti nelle dichiarazioni presentate dai soggetti passivi indicando dati, fatti, ed elementi rilevanti e fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarli anche utilizzando indici di varia natura e coefficienti presuntivi di reddito per settore di attività nel proprio comune, eventualmente suddivisi per zone territoriali, per determinare sinteticamente il reddito complessivo o il maggiore reddito in relazione, tra altri, agli elementi indicativi di capacità contributiva di cui al comma 2 dell'articolo 2. A tal fine, con decreto da pubblicare sulla *Gazzetta ufficiale*, il Ministro delle finanze definisce un insieme di indici e coefficienti che i comuni potranno utilizzare adattandoli alla loro specifica realtà.

6. Il comune di domicilio fiscale dei soggetti passivi suddetti può infine fornire segnalazioni all'ufficio delle imposte dirette riguardanti situazioni di palese incongruità fra materia imponibile dichiarata e tenore di vita del contribuente o altri elementi attinenti ai soggetti passivi secondo criteri induttivi, pur senza determinare proposte di aumento del reddito imponibile.

7. Dati, fatti ed elementi rilevanti possono essere segnalati dal comune anche nel caso di omissione della dichiarazione.

8. Il comune, tramite il consiglio tributario o persone delegate dal consiglio stesso, può prendere visione delle dichiarazioni, e dei relativi allegati, presentate ai fini dell'IVA, nonché dei versamenti a fini contributivi, riguardo ai quali gli istituti previdenziali sono tenuti a garantire l'adeguata conoscenza da parte del comune. Gli uffici delle imposte indirette devono fornire annualmente ai comuni i dati relativi all'imposta sul valore aggiunto disaggregati per provincia e per settori di attività.

9. I comuni, tramite il consiglio tributario o persone incaricate dal consiglio stesso, possono, per l'adempimento dei

loro compiti di cui al presente articolo, avvalersi delle disposizioni di cui agli articoli 32, 33, 34 e 35.

10. Il comune di domicilio fiscale del contribuente per il quale l'ufficio delle imposte ha comunicato proposte di accertamento ai sensi del comma 4, può inoltre proporre l'aumento degli imponibili, indicando per ciascuna categoria di redditi, dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione del maggiore imponibile e fornendo ogni idonea documentazione atta a provarla. La proposta di aumento adottata con delibera della giunta comunale o del consiglio comunale su proposta del consiglio tributario, deve pervenire all'ufficio delle imposte, pena la decadenza, nel termine di 120 giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al precedente terzo comma. La proposta di aumento adottata con deliberazione della giunta comunale o del consiglio comunale, sentito il consiglio tributario, è immediatamente esecutiva.

11. Qualora il parere della giunta sia contrario la questione è demandata alla decisione del consiglio comunale il cui parere contrario deve essere suffragato da precise motivazioni scritte in un apposito ordine del giorno. Se lo ritiene opportuno il consiglio tributario può rinnovare la sua richiesta di accertamento se può addurre ulteriori elementi conoscitivi.

12. Le proposte di accertamento dell'ufficio delle imposte e le proposte di aumento del comune devono essere accompagnate da un elenco in duplice copia. Una delle copie, datata e sottoscritta, viene restituita in segno di ricevuta all'ufficio mittente.

13. Decorso il termine di centoventi giorni di cui al comma 10, l'ufficio delle imposte provvede alla notificazione degli accertamenti per i quali o non siano intervenute proposte di aumento da parte dei comuni o le proposte del comune siano state accolte dall'ufficio stesso.

14. Le proposte di aumento non condivise dall'ufficio delle imposte devono essere trasmesse a cura dello stesso con le proprie deduzioni, all'apposita commis-

sione operante presso ciascun ufficio, la quale determina gli imponibili da accertare. Se la commissione non delibera entro sessanta giorni dalla trasmissione della proposta, l'ufficio delle imposte provvede all'accertamento dell'imponibile già determinato.

15. Il comune, per gli adempimenti previsti dal presente articolo, può richiedere dati e notizie alle amministrazioni ed enti pubblici che hanno l'obbligo di rispondere gratuitamente.

16. Il comune ed il consiglio tributario sono tenuti a trasmettere all'autorità giudiziaria qualora ne vengano a conoscenza, ogni elemento che può determinare, ai sensi dell'articolo 56, sanzioni penali per i contribuenti residenti nel territorio comunale ».

ART. 2.

1. Dopo l'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, è aggiunto il seguente:

« ART. 44-bis. — (*Consiglio tributario*).
— 1. I comuni hanno l'obbligo di istituire il consiglio tributario comunale, che può essere articolato per sezioni o circoscrizioni, avente il compito di compartecipazione con gli organismi statali competenti all'accertamento dei redditi dei soggetti passivi di cui al comma 1 dell'articolo 44, con apposita delibera della giunta comunale.

2. Contestualmente all'atto dell'istituzione del consiglio tributario, il consiglio comunale è tenuto ad approvare un'apposito regolamento per il funzionamento del consiglio tributario stesso. Tale regolamento, in osservanza con i dettati di legge, viene definito da ciascun consiglio comunale indicando fra l'altro strutture, strumenti di lavoro, criteri di composizione e di elezione, gettoni di presenza e rapporto con il decentramento amministrativo là dove esiste. Nel consiglio tributario deve essere comunque prevista la presenza di membri dei sindacati dei la-

voratori dipendenti localmente maggiormente rappresentativi.

3. I prefetti nominano un commissario per la adozione del regolamento e la nomina del consiglio tributario presso ciascun comune.

4. Possono far parte del consiglio tributario tutti i cittadini purché in possesso dei diritti elettorali e che non siano incorsi in violazione delle leggi tributarie vigenti. Non possono essere designati coloro che esercitano professionalmente funzione di assistenza e rappresentanza in materia tributaria.

5. Salvo quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 44, il comune ha l'obbligo di richiedere parere motivato al consiglio tributario riguardo a proposte di modifica, ovvero introduzione di nuove tasse, imposte o tributi di competenza comunale. Il consiglio tributario esprime il proprio parere entro trenta giorni dall'invio della richiesta da parte del sindaco.

6. Il consiglio tributario deve provvedere a:

a) informare i cittadini sul carico fiscale che viene operato nel comune, sia relativo ai tributi locali sia a quelli erariali;

b) assolvere all'informazione annuale dei cittadini sull'attività degli uffici delle imposte, nonché delle commissioni distrettuali e provinciali delle imposte dirette. A tale fine l'intendente di finanza ed il sindaco, nelle specifiche competenze, sono tenuti ad inviare ai consigli tributari, entro la data del 31 gennaio di ogni anno, relazione contenente il riassunto delle attività, nonché degli accertamenti operati, ovvero delle decisioni assunte dalle commissioni nell'anno precedente e ad assicurare ogni ulteriore informazione sull'attività svolta in campo fiscale;

c) fornire annualmente informazioni ai consigli circoscrizionali sulla propria attività concernente soggetti passivi residenti presso le singole circoscrizioni;

d) sollecitare, ove necessario, presso gli uffici competenti indagini per la raccolta di elementi e fatti relativi a contribuenti residenti nel comune.

7. Il comune deve garantire per il funzionamento del consiglio tributario la disponibilità di adeguato personale qualificato da prevedere appositamente nelle piante organiche comunali, la piena collaborazione dell'ufficio tributi del comune, nonché locali idonei, e di attrezzature sufficienti ed adeguate ».

2. I consigli comunali sono comunque tenuti ad istituire il consiglio tributario entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

ART. 3.

1. All'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Almeno una volta l'anno tale commissione dedica una sua seduta al bilancio ed alla verifica circa l'utilizzo da parte dell'ufficio imposte dirette distrettuale delle segnalazioni trasmesse dai comuni ai sensi dell'articolo 44 ».

ART. 4.

1. Nella dichiarazione dei redditi i soggetti passivi di cui al comma 1 dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, sono obbligati a dichiarare la titolarità di redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo definitivo specificandone l'ammontare.