

## Regioni a statuto speciale e fisco

Massimo Carli\*

1. Quattro statuti speciali su cinque prevedono collaborazione della Regione o Provincia autonoma con l'Agenzia delle entrate per contrastare l'evasione fiscale.

**Sardegna.** L'art. 9, secondo comma, dello Statuto del 1948 prevedeva che Le operazioni di accertamento relative ai tributi erariali vengono effettuate con la collaborazione di rappresentanze locali. Oggi lo Statuto conferma tale previsione, ma con maggiori dettagli.

La Regione collabora all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nel suo territorio.

A tal fine la Giunta regionale ha facoltà di segnalare...agli uffici finanziari dello Stato nella Regione dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione di un maggiore imponibile, fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla.

Gli uffici finanziari dello Stato nella regione sono tenuti a riferire alla Giunta regionale sui provvedimenti adottati in base alle indicazioni dalla stessa ricevute.

**Valle d'Aosta.** L'art. 13 dello Statuto prevede che "Ai fini dell'accertamento delle imposte dirette erariali, gli uffici finanziari dello Stato nella regione comunicano alla Giunta regionale la lista dei contribuenti che, domiciliati nella Valle, possiedono redditi tassabili.

La Giunta esamina la lista, la completa e la rettifica aggiungendovi coloro che furono omessi e che vi dovevano essere compresi e cancellandone coloro che per qualsiasi causa vi furono indebitamente iscritti o che per motivi sopravvenuti ne debbano essere esclusi.

Delle variazioni introdotte la Giunta deve indicare la ragione.

La Giunta indica altresì gli altri dati necessari per il nuovo e migliore accertamento dei tributi nei confronti degli iscritti nella lista.

Gli Uffici finanziari dello Stato nella Regione sono tenuti a riferire alla Giunta i provvedimenti adottati in base alle indicazioni dalla stessa ricevute.

**Province autonome di Trento e Bolzano.** L'articolo 82 dello Statuto, prima della sua soppressione da parte del c.d. Accordo di Milano del 30 novembre 2009, prevedeva che la Regione e le Province possono prendere visione delle operazioni di accertamento compiute dagli uffici tributari dello Stato e fornire ad essi dati ed informazioni. Gli Uffici stessi sono tenuti a riferire alla Regione e alle Province i

---

\* Già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze.

provvedimenti adottati in seguito alle informazioni fornite. La legge finanziaria per il 2010 (L. 23/12/ 2009, n. 101) che ha recepito il c.d. Accordo di Milano, prevede che "Le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle Province sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna Provincia e il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali".

**Friuli Venezia Giulia.** L'articolo 53 dello Statuto, così come modificato dall'art. 2 della legge 457/1984 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Friuli Venezia Giulia), prevede che "La Regione collabora all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nel suo territorio.

A tal fine la Giunta regionale ha facoltà di segnalare entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui scade il termine per l'accertamento, agli uffici finanziari dello Stato nella regione, dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione di un maggiore imponibile, fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla.

Gli uffici finanziari dello Stato nella regione sono tenuti a riferire alla Giunta regionale i provvedimenti adottati in base alle indicazioni dalla stessa ricevute.

Si tratta di previsioni simili, non uguali. Mentre in Sardegna e Friuli Venezia Giulia è la Regione che prende l'iniziativa di segnalare agli uffici finanziari dello Stato fatti rilevanti per la determinazione dei redditi dei cittadini della regione, iniziativa però solo facoltativa, in Valle d'Aosta sono gli uffici finanziari dello Stato che trasmettono, cioè devono trasmettere, alla Giunta la lista dei contribuenti che possiedono redditi tassabili; e, nelle Province autonome, gli accordi fra loro e le agenzie fiscali devono essere preceduti da un' intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Sull'attuazione delle norme statutarie non si trova nulla nei siti delle Regioni e Province autonome, ma anche in quelli dell'Agenzia delle entrate e del Ministero di economia e finanza; e anche i manuali di diritto regionale e la dottrina non sono di grande aiuto. Pertanto la narrazione che segue sui rapporti delle Regioni e Province autonome con le agenzie fiscali è un primo, provvisorio quadro, da verificare quando si potranno avere informazioni attendibili e complete sull'attuazione della normativa.

2. La **Sardegna** ha approvato una legge regionale "al fine di potenziare e razionalizzare il governo delle entrate del sistema Regione" (art. 1 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 25), con la quale ha istituito l'Azienda sarda delle entrate – ASE. La Giunta regionale impartisce all'ASE le direttive e assegna gli obiettivi e l'assessore competente verifica la conformità dell'attività dell'ASE alle direttive e agli obiettivi dati, valutando la congruità dei risultati raggiunti. L'Azienda collabora nell'individuare i settori a maggior rischio di evasione e i criteri generali per la individuazione dei soggetti da sottoporre a controllo, nell'ottica del perseguimento di una equa e condivisa partecipazione fiscale. E

infine, l'Azienda redige un rapporto annuale sull'attività svolta e lo trasmette per conoscenza al Consiglio regionale entro il 30 giugno di ciascun anno; ma di questi rapporti annuali non c'è traccia nel sito dell'Azienda e del Consiglio regionale.

Per quanto riguarda l'imposta regionale sulle attività produttive – IRAP e l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, la Regione fin dal 2017 (almeno) e fino ad oggi ha firmato convenzioni annuali con l'Agenzia statale delle entrate, con le quali ha attribuito all'Agenzia stessa le sue competenze in materia, mantenendo però poteri di indirizzo e di controllo delle attività di gestione delle imposte (art. 3) e istituendo una Commissione paritetica di quattro membri per il coordinamento delle attività previste dalla convenzione (art.4).

Una legge dello Stato (26 novembre 1981, n. 690 "Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione **Valle d'Aosta**", articolo 12) ha aggiunto all'obbligo per gli uffici finanziari dello Stato nella Regione di comunicare alla Giunta regionale la lista dei contribuenti in possesso di redditi tassabili, la "facoltà" della Giunta regionale di segnalare agli uffici finanziari dello Stato nella regione, dati, fatti ed elementi, rilevanti per la determinazione di un maggiore imponibile, fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla.

Anche la Valle d'Aosta ha attribuito alla Agenzia delle entrate le sue attribuzioni relative all'IRAP e all'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche con una convenzione identica a quella della Sardegna. Ma la Valle d'Aosta svolge molte altre attività perché, come si legge nella delibera di Giunta del 28 settembre 2020, n. 968, la Regione considera l'attività di contrasto all'evasione fiscale oltretutto un dovere delle amministrazioni pubbliche anche un'occasione di comportamento virtuoso per le stesse amministrazioni la cui immagine, purtroppo, è spesso offuscata da episodi deplorabili riportati dalle cronache che minano la fiducia dei cittadini/contribuenti nelle istituzioni a tutti i livelli.

E, sempre nella stessa delibera, si ricorda come l'articolo 53 della Costituzione stabilisca che sia dovere di ogni cittadino contribuire alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva e come, pertanto, il contrasto all'evasione fiscale rappresenti uno dei compiti e degli obiettivi più importanti a livello nazionale per tutte le pubbliche amministrazioni chiamate a coadiuvare lo Stato nel monitoraggio del corretto adempimento fiscale da parte dei contribuenti.

Questo spiega l'impegno della Regione nel promuovere e sostenere:

- i Comuni, nell'attività di accertamento dei tributi erariali mediante protocolli di intesa stipulati con il Consiglio permanente degli enti locali, la Regione e le Agenzie fiscali, secondo quanto previsto dall'art. 33 della legge regionale n. 30/2011, legge finanziaria 2012/2014;
- un'iniziativa educativa volta alla sensibilizzazione degli studenti delle scuole secondarie superiori sul tema dell'evasione fiscale, per rafforzare la sensibilità dei cittadini rendendoli consapevoli che pagare le tasse è un obbligo

costituzionale, ma è anche un dovere civico, poiché è in tal modo che si contribuisce a garantire i servizi a cui tutti siamo abituati e di cui usufruiamo e a mantenere la coesione sociale (allegato n. 7 alla cit. delibera 968/2020);

- un'iniziativa di rafforzamento della compliance fiscale da parte degli eletti nel Consiglio regionale e dei dirigenti apicali della Regione perché, laddove i soggetti deputati a curare la res publica, amministratori eletti o dirigenti, si rivelino essere i primi contribuenti a non rispettare le regole poste a base della società di cui dovrebbero curare i valori più profondi, tra i quali la correttezza della contribuzione alle spese pubbliche, diventa difficile sensibilizzare l'intera collettività e implementare il corretto adempimento fiscale da parte di tutti i cittadini (v. allegato n. 8 alla cit. delibera 968/2020).

Lo scenario cambia completamente nella **Provincia autonoma di Bolzano**. Abbiamo visto che lo Statuto prevede, prima di qualsiasi intervento della Provincia, una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze. Notizie attendibili provenienti da un autorevole dirigente della Giunta, addebitano al Ministero la colpa della mancata intesa, perché l'intervento delle due Province nell'accertamento dei tributi erariali non verrebbe visto di buon occhio dal Ministero, soprattutto a livello tecnico. Ma oggi come oggi, ci è stato detto, mancherebbe l'interesse politico della Provincia di Bolzano all'attuazione del principio di collaborazione all'accertamento dei tributi statali, perché la Provincia mira a qualcosa di più e cioè alla realizzazione di un effettivo federalismo fiscale, con responsabilità sia dal lato delle entrate che dal lato della spesa.

La norma statutaria è la stessa, ma la **Provincia di Trento**, nonostante la mancata intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, oltre all'approvazione della solita convenzione con l'Agenzia delle entrate per l'applicazione dell'IRAP e l'addizionale regionale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche, ha firmato varie convenzioni con il Comando regionale della Guardia di finanza, l'Agenzia delle entrate ed altri. Più in particolare:

- con delibera della Giunta provinciale del 18 gennaio 2008, n. 32, la Provincia ha approvato un protocollo di intesa con il Comando regionale della Guardia di Finanza con il quale si autorizza la Giunta provinciale a mettere a disposizione dell'Amministrazione finanziaria dello Stato beni, attrezzature e personale nonché a sostenere spese per interventi di manutenzione su immobili utilizzati dalla medesima Amministrazione o per servizi comunque finalizzati al miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa: 350.000,00 euro la spesa prevista per il primo anno e per gli anni successivi. Guardia di finanza e Provincia si impegnano a sviluppare ogni utile iniziativa volta alla formazione ed alla specializzazione del personale preposto alle attività di cooperazione attraverso corsi di aggiornamento professionale;

- con delibera della Giunta provinciale 22 ottobre 2010, n. 2370 la Provincia di Trento aderisce alla convenzione di Cooperazione informatica proposta dalla Agenzia delle Entrate per la fruizione gratuita, per cinque anni, dell'accesso all'Anagrafe tributaria;
- con delibera 4 aprile 2014, n. 502 la Giunta provinciale approva un'intesa con l'Agenzia delle entrate di Trento per la realizzazione del progetto "Fisco a scuola", con la quale Provincia e Agenzia delle entrate si impegnano a promuovere nelle scuole di ogni ordine e grado iniziative di sensibilizzazione e informazione sul tema della legalità fiscale finalizzate a sviluppare nei giovani, attraverso la conoscenza del sistema fiscale, la cultura della legalità e il senso di responsabilità civile e sociale che si connette all'esercizio della cittadinanza attiva. L'Agenzia delle entrate individua nella collaborazione con il sistema scolastico la strategia più efficace per promuovere la diffusione della cultura della legalità fiscale fra i giovani e per contribuire alla costruzione della loro identità di futuri contribuenti e pertanto si impegna a mettere a disposizione funzionari di comprovata professionalità ed esperienza per gli incontri nelle scuole, a realizzare e diffondere materiale divulgativo da fornire alle scuole nonché a realizzare visite guidate presso gli uffici fiscali;
- con una recentissima delibera della Giunta provinciale (3 luglio 2020, n. 898) la Provincia di Trento ha approvato un protocollo di intesa, valevole tre anni, con la Guardia di finanza, le Procure della Repubblica di Trento e Rovereto, l'Università di Trento, Camere di commercio, INPS, INAIL, sindacati e altri enti o associazioni per sostenere la legalità economico finanziaria, a tutela dell'economia legale, per il contrasto alla commercializzazione di prodotti contraffatti e pericolosi, al lavoro nero e all'abusivismo commerciale. In particolare, la Provincia si è impegnata a collaborare, con eventuali compartecipazioni di natura finanziaria, alle spese per la realizzazione e/o la promozione di iniziative rivolte alla popolazione per la sensibilizzazione sulle problematiche connesse ai temi della contraffazione, dell'abusivismo commerciale, dello sfruttamento di manodopera, del caporalato, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro tramite i Centri per l'impiego, a favore delle aziende operanti in Trentino e dei cittadini in cerca di occupazione.

Due anni dopo l'approvazione dello Statuto della Regione **Friuli Venezia Giulia**, con la norma di attuazione 23 gennaio 1965, n. 114 "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di finanza regionale", articoli 6 e 6 bis, è stata prevista la facoltà della Regione di prendere visione delle dichiarazioni annuali dei redditi con modalità da concordare con il Ministero delle finanze. La Regione può, con propria legge, disciplinare le modalità per lo svolgimento della propria attività di collaborazione (art. 6). Lo Stato e la Regione si informano reciprocamente nell'esercizio delle funzioni riguardanti l'applicazione dell'art.53 dello Statuto e in generale sulla finanza regionale. Essi possono, altresì, in ogni momento e con forme semplificate, richiedere notizie e informazioni (art. 6 bis).

Come nelle Province autonome, la possibilità di indicazione di maggiori redditi da tassare da parte della Regione viene subordinata a un'intesa col Ministero delle finanze, necessaria anche se la Regione dovesse procedere con legge regionale a seguito del controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali.

Non abbiamo trovato atti di collaborazione Stato – Regione nel sito, né abbiamo avuto risposte da politici e dirigenti regionali, tranne la copia della solita convenzione per la gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche per gli anni 2019 – 2021.

3. Nulla dice lo Statuto della Sicilia sulla collaborazione della Regione alla lotta contro l'evasione fiscale. Ricordiamo che lo statuto siciliano è stato approvato prima della Costituzione e che l'Assemblea costituente non vi apportò nessuna modifica, affidando il compito, nella legge costituzionale di approvazione dello statuto, a una successiva legge ordinaria del Parlamento, da approvarsi entro due anni, udita l'Assemblea regionale; ma tale previsione fu dichiarata incostituzionale dall'Alta Corte per la Regione siciliana.

La conferma dell'utilità della collaborazione della Regione allo Stato nella lotta all'evasione fiscale è confermata dalla sua previsione nel nuovo statuto redatto dagli studiosi di diritto costituzionale delle Università siciliane, promosso da Antonio Ruggeri, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Messina, consegnato al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana nella primavera del 2017, dove si prevede che "la Regione collabora all'accertamento delle imposte erariali sui redditi dei soggetti con domicilio fiscale nel proprio territorio. A tal fine la Giunta ha facoltà di segnalare agli uffici finanziari dello Stato presenti nel territorio regionale dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione di un imponibile maggiore, fornendo la documentazione idonea a comprovarla, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui scade il termine per l'accertamento (art. 65, comma secondo). Gli uffici finanziari dello Stato presenti nel territorio regionale sono tenuti a riferire alla Giunta sui provvedimenti adottati in base alle indicazioni dalla stessa ricevute (terzo comma).

Conclusivamente, non si può certo dire che il Governo valorizzi la collaborazione regionale nella lotta all'evasione fiscale, atteggiamento incomprensibile di per sé e ancora di più perché il legislatore nazionale, invece, incentiva la partecipazione dei Comuni all'accertamento dei redditi delle persone fisiche (art. 44 D.P.R. 29/9/1973, n. 600 "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi") e, per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale incentiva la partecipazione dei Comuni mediante il riconoscimento di una quota delle maggiori somme riscosse a seguito dell'intervento del Comune (art. 1 del D.L. 30/9/2005, n. 203, convertito dalla legge 2/12/2005, n. 248).

E, dulcis in fundo, negli statuti delle Regioni ordinarie non c'è traccia della collaborazione Stato – Regione per la lotta all'evasione fiscale.

Che è, pacificamente, il primo problema che la nostra debole democrazia deve risolvere. Nei rapporti commerciali falsa la concorrenza, perché penalizza le società e gli imprenditori che le tasse le pagano; non è giusto che chi non concorre alle spese pubbliche benefici, come gli altri, delle cure gratuite, della possibilità di istruirsi nelle scuole e nelle Università e via dicendo; l'impossibilità di collegare al reddito le prestazioni sociali, costringe le istituzioni a dare a tutti, e cioè anche a chi non ne avrebbe bisogno, ricoveri gratis, libri di testo per la scuola, assegni di disoccupazione, o invalidità e così via: chi evade le tasse si sottrae all'obbligo previsto in Costituzione di concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva (art. 53, primo comma).

Ce n'è abbastanza, ci sembra, per chiedere un cambio di passo.