



LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

**CONVEGNO E MOSTRA ESPOSITIVA INTERNAZIONALE
DI TECNOLOGIE, SOLUZIONI E SERVIZI**

41° EDIZIONE - 15-16-17 settembre 2022

LA PREVENZIONE DELL'EVASIONE FISCALE NELL'EDILIZIA A LIVELLO LOCALE

MASSIMO SALTARELLI

SESSIONE

BS6 - NUOVE VERIFICHE E ACCERTAMENTI PER I COMUNI

16/09/2022 - 15.00-18.30

Bonus ristrutturazioni: accertamenti tecnici edilizi e indagini sulle infiltrazioni illecite

Massimo Saltarelli, *Avvocato*

La prevenzione dell'evasione fiscale nell'edilizia a livello locale

1. Il fenomeno dell'evasione fiscale nell'edilizia

Non sono di certo rari, purtroppo, i casi di cronaca in cui viene alla luce qualche episodio di evasione fiscale legato all'edilizia, nel quale il soggetto evasore ricorre ad artifici per accedere, abusivamente ed illegittimamente, ai vari 'bonus' che prevedono agevolazioni tributarie, quali superbonus 110%, bonus facciate, sisma-bonus, eco-bonus e tanti altri. A titolo di esempio, sono stati rilevati casi in cui il contribuente aveva dichiarato, nei periodi di imposta degli anni 2016-2020, redditi complessivi per 1.200 euro e sostenuto di averne poi spesi 316mila per i lavori sul proprio edificio. Altri casi simili, in cui un soggetto dichiarava redditi per ottomila euro e poi ne spendeva 113mila, su un immobile di valore che non superava i settanta. Alcuni casi ancora più eclatanti di redditi dichiarati dell'ordine delle centinaia di euro a fronte di spese economiche dell'ordine delle migliaia.

Altri casi emersi a seguito di varie indagini da parte delle Procure della Repubblica hanno portato alla luce dichiarazioni di spesa per lavori edili, per i quali lo Stato ha erogato i crediti tributari, che in realtà non sono mai stati eseguiti. Interventi edilizi per cifre completamente sproporzionate rispetto al valore degli immobili da ristrutturare. Su un edificio stimato fra i quaranta ed i cinquanta mila euro, a titolo di esempio, sarebbero stati eseguiti lavori per 1,2 milioni sulla sola facciata (importi di gran lunga superiore ai costi per una eventuale ricostruzione totale); su uno che varrebbe sui centoquarantamila, interventi per quasi 3 milioni; mentre un milione di euro risulta speso per sistemare un immobile che ne vale circa 250. Anomalie e incongruenze ricorrenti, crediti di imposta fittizi, costi dichiarati palesemente sproporzionati o incongruenti con qualsiasi standard, cessione dei crediti di imposta illegittimamente ottenuti finalizzata ad occultare od ostacolare la ricostruzione dei fatti. Questi ed altri casi simili sono stati spesso accertati e condannati dalle autorità amministrative e giudiziarie in quanto costituiscono illeciti, anche penalmente rilevanti, finalizzati alla sottrazione di fondi pubblici tecnicamente destinati ad incentivare determinati interventi di recupero o

miglioramento degli edifici, con lo scopo di vedersi ridotto il peso del prelievo fiscale tramite le imposte sui propri redditi.

Non sono mancate, quindi, le occasioni per approfittare, in maniera abusiva, dei bonus edilizi od urbanistici recentemente previsti nell'ambito del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza e dai vari decreti 'rilancio' adottati.

Lo scopo del presente contributo è quello di fornire una visione panoramica sulle misure di contrasto all'evasione fiscale adottate dal legislatore, nonché sugli specifici compiti e poteri riconosciuti a livello locale per consentire un diretto controllo sulle dichiarazioni, rilevanti dal punto di vista delle imposte sui redditi, dei contribuenti che risiedono in un determinato comune

2. La base giuridica per contrastare il fenomeno a livello comunale

Per chiarire il ruolo che i Comuni avranno all'interno del sistema di lotta all'evasione fiscale, occorre partire dal D.P.R. 600/1973, contenente la disciplina sull'accertamento delle imposte sui redditi. L'articolo 44 del citato decreto, prevede espressamente un ruolo attivo da parte dei comuni nella fase di accertamento delle imposte sui redditi, finalizzato a coadiuvare l'Agenzia delle Entrate nella ricostruzione del reddito del contribuente. In particolare, il comma 3 prevede che "Il comune di domicilio fiscale del contribuente segnala all'Agenzia delle entrate qualsiasi integrazione degli elementi contenuti nelle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche [...] indicando dati, fatti ed elementi rilevanti e fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla. Dati, fatti ed elementi rilevanti, provati da idonea documentazione, possono essere segnalati dal comune anche nel caso di omissione della dichiarazione".

Così, i comuni che ai sensi del medesimo decreto stipulano una apposita convenzione con l'Agenzia delle entrate, hanno il potere-dovere di intervenire, su segnalazione di quest'ultima, per compiere i primi atti di accertamento di potenziali situazioni di irregolarità o evasione fiscale.

Oltre a questa disposizione, di carattere generale, che prevede l'attivazione dell'ente locale su segnalazione da parte dell'Agenzia delle Entrate, il legislatore ha individuato un ulteriore sistema di partecipazione dei comuni all'accertamento tributario, che consiste nelle cosiddette "segnalazioni qualificate". Si tratta di un sistema di accertamento che consente al Comune, attraverso una apposita convenzione con l'Agenzia delle entrate, di intervenire, anche di propria iniziativa, nella ricerca e nell'indagine di eventuali comportamenti considerati sospetti. La norma in questione è l'articolo 1, commi 1 e 2, del D.lgs. 203/2005. Essa prevede che "Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate [...] sono stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione ai comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni relative ai contribuenti in essi residenti, nonché quelle di partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale e contributivo". In attuazione

della norma nazionale, il provvedimento dell’Agenzia delle entrate n. 187461 del 03.12.2007 ha individuato le specifiche competenze degli enti locali negli accertamenti di cui si tratta. Proprio tale ultimo provvedimento contiene la definizione delle citate “segnalazioni qualificate”, vale a dire “*le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi*”.

Gli ambiti di intervento all’interno dei quali i comuni potranno trasmettere le loro segnalazioni sono raggruppati nei seguenti settori:

- commercio e professioni;
- urbanistica e territorio (in questo caso l’accertamento dei comuni avrà ad oggetto, a titolo esemplificativo, le posizioni di soggetti, professionisti o imprenditori, che abbiano partecipato ad operazioni di abusivismo edilizio;
- proprietà edilizie e patrimonio immobiliare
- residenze fittizie all’estero;
- disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva

Nel corso degli anni, per incentivare la partecipazione attiva dei comuni nella lotta all’evasione tramite apposite convenzioni con l’Agenzia, il legislatore ha provveduto in più occasioni a riconoscere agli enti locali una parte dell’importo eventualmente evaso e recuperato. Nel 2005 la quota degli introiti fiscali recuperati dalla Agenzia delle Entrate riconosciuta ai comuni era del 33%, mentre dal 2012, tale quota ha raggiunto il 100%¹.

Sulla base di queste considerazioni normative e regolamentari, l’A.N.C.I. così come diversi Comuni in proprio, hanno provveduto, negli anni, a stipulare apposite convenzioni con l’Agenzia delle Entrate e con la Guardia di Finanza, finalizzate a coordinare i rispettivi ruoli ed a garantire l’impegno alla reciproca collaborazione nella lotta all’evasione.

Così ad esempio il Comune di La Spezia ha rinnovato la propria convenzione il 30 ottobre 2019, il Comune di Milano il 13 gennaio 2022 e tanti altri comuni stanno procedendo ad aggiornare le rispettive convenzioni con l’Agenzia delle entrate, soprattutto per garantire la lotta all’evasione in ambito edilizio, che ben si presta, purtroppo, a fenomeni di questo tipo, anche alla luce delle importanti agevolazioni fiscali recentemente riconosciute, quali bonus facciate, eco-bonus, sisma-bonus, superbonus ecc...

¹ L’articolo 1, comma 12bis, del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con Legge 14 settembre 2011 n. 148 e modificato dall’articolo 34 del Decreto Legge 124/2019, convertito dalla Legge 157/2019, prevede che “*Al fine di incentivare la partecipazione dei comuni all’attività di accertamento tributario, per gli anni dal 2012 al 2021, la quota di cui all’articolo 2, comma 10, lettera b), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, [ovvero la quota di compartecipazione del Comune al riparto del maggiore importo tributario accertato e recuperato, n.d.r.] è elevata al 100 per cento.*”

Lo scopo delle segnalazioni qualificate disciplinate dalla norma richiamata, è quello di consentire un diretto controllo sulle dichiarazioni, rilevanti ai fini delle imposte sui redditi, al fine di mettere l’Agenzia delle Entrate nelle condizioni di emettere, qualora ne ricorrano i presupposti, un avviso di accertamento o di liquidazione dell’imposta non pagata, o del maggiore importo della stessa imposta non pagato. In altre parole, lo scopo è quello di impedire che alcuni soggetti possano ricorrere alle agevolazioni fiscali sulle imposte previste dai vari bonus sopra richiamati, senza averne in realtà diritto.

3. I controlli effettuati a livello locale

I controlli finalizzati alla produzione di una segnalazione qualificata all’Amministrazione finanziaria potranno essere svolti direttamente dal Comune tramite il proprio personale incaricato. Ciò non toglie, tuttavia, come previsto dal già citato art. 1 d.lgs. 203/2005, che l’ente locale possa avvalersi anche delle società o degli enti partecipati dai comuni stessi ovvero degli affidatari delle entrate comunali i quali, pertanto, dovranno garantire ai comuni l’accesso alle banche dati utilizzate.

Secondo i dati pubblicati dalla Agenzia delle Entrate, la partecipazione dei comuni alla lotta contro l’evasione fiscale attraverso le segnalazioni qualificate ha consentito di recuperare nell’anno 2021, circa 6,5 milioni di euro di imposte evase soprattutto nel settore immobiliare.

Gli accordi stipulati tra gli enti locali e l’Agenzia delle Entrate prevedono vari sistemi di cooperazione tra le Pubbliche Amministrazioni.

Da parte del Comune, è prevista la trasmissione dei dati anagrafici, del codice fiscale o partita iva dei soggetti in relazioni ai quali sono rilevati fatti, atti e negozi giuridici che evidenziano comportamenti che giustifichino la presentazione di una segnalazione qualificata all’Agenzia delle Entrate.

Da parte dell’Agenzia delle Entrate, questa mette a disposizione dei comuni che ne fanno richiesta i dati relativi a pagamenti, bonifici bancari o postali per ristrutturazioni edilizie, contratti di somministrazione di energia elettrica, gas o acqua disponibili in anagrafe tributaria; contratti di locazione di immobili; informazioni relative a denunce di successione.

I controlli finalizzati alla prevenzione dell’evasione fiscale, in ambito edilizio, avranno ad oggetto una serie di verifiche sulla regolarità documentale e sul possesso dei requisiti tecnici di ogni singolo immobile e di ogni singolo intervento edilizio destinato ad accedere ad agevolazioni fiscali. Perciò, occorrerà verificare la rispondenza degli interventi edilizi dichiarati ai requisiti tecnici richiesti dalla normativa di riferimento per il bonus specifico richiesto. Ancora, verificare che la tipologia di edificio interessata rientri tra quelli agevolabili, accertare la congruità dei costi degli interventi dichiarati rispetto al valore dell’immobile ed ai costi specifici indicati nell’articolo 3, comma, 2 del Decreto “eco-bonus”; verificare la conformità degli interventi edilizi dichiarati con quelli realmente eseguiti, controllare la correttezza formale e la completezza di tutta la documentazione (incluse le

autocertificazioni ai sensi del D.P.R. 445/2000); verificare la presenza della polizza assicurativa del tecnico abilitato che procede con il rilascio della attestazione o dell'asseverazione.

In ogni caso, come si è detto, occorrerà fare specifico riferimento al contenuto della convenzione stipulata tra le Pubbliche Amministrazioni interessate per avere un riferimento dettagliato delle concrete modalità di partecipazione ai controlli da parte dei comuni.

3.1. I controlli specifici per le asseverazioni su eco bonus e superbonus. Aspetti sanzionatori

Nell'ipotesi in cui emerga una indebita agevolazione fiscale, illegittimamente concessa al committente dei lavori edilizi, spetterà all'Agenzia delle Entrate procedere, per quanto di sua competenza, con il recupero dell'imposta evasa. Oltre alla verifica finalizzata al recupero degli importi dovuti, i controlli locali si potranno estendere anche all'accertamento di violazioni, amministrative o penali, cui comminare una sanzione specifica, che si accompagna all'obbligo, per il beneficiario della detrazione, di restituire quanto originariamente dovuto.

E' il caso, in particolare, delle violazioni previste a carico del tecnico abilitato che rilascia le asseverazioni per gli interventi edilizi, finalizzate all'ottenimento delle detrazioni tramite i sopra citati bonus. In particolare, ai sensi del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con Legge 17 luglio 2020, n. 77, sono previste due diverse sanzioni in caso di falsità o infedeltà contenuta nell'asseverazione edilizia.

E' prevista una sanzione penale per il tecnico abilitato che, nelle asseverazioni per i bonus edilizi previsti per il recupero del patrimonio edilizio, per l'efficienza energetica, per l'adozione misure antisismiche, per il recupero o restauro facciate, per l'installazione di impianti fotovoltaici, per il superamento delle barriere architettoniche, per l'installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici, espone il falso oppure omette informazioni rilevanti sui requisiti tecnici del progetto di intervento o sulla effettiva realizzazione dello stesso ovvero attesta falsamente la congruità delle spese. L'ipotesi è contemplata dall'articolo 119, comma 13 bis.1. del Decreto Legge 34/2020. In questo caso, trattandosi di ipotesi di reato, non è da escludere che a livello locale si possano eseguire controlli o verifiche finalizzati alla trasmissione della Comunicazione di Notizia di Reato alla autorità giudiziaria, o anche atti di indagine su delega del Pubblico Ministero.

E' inoltre prevista una sanzione amministrativa pecuniaria, sempre per il tecnico che rilascia attestazioni o asseverazioni infedeli. In questo caso, trattandosi di violazione amministrativa, sono riconosciuti ai funzionari delle forze di polizia, anche locali, i poteri di accertamento previsti dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto espressamente richiamata dall'art. 119, comma 14 del citato decreto.

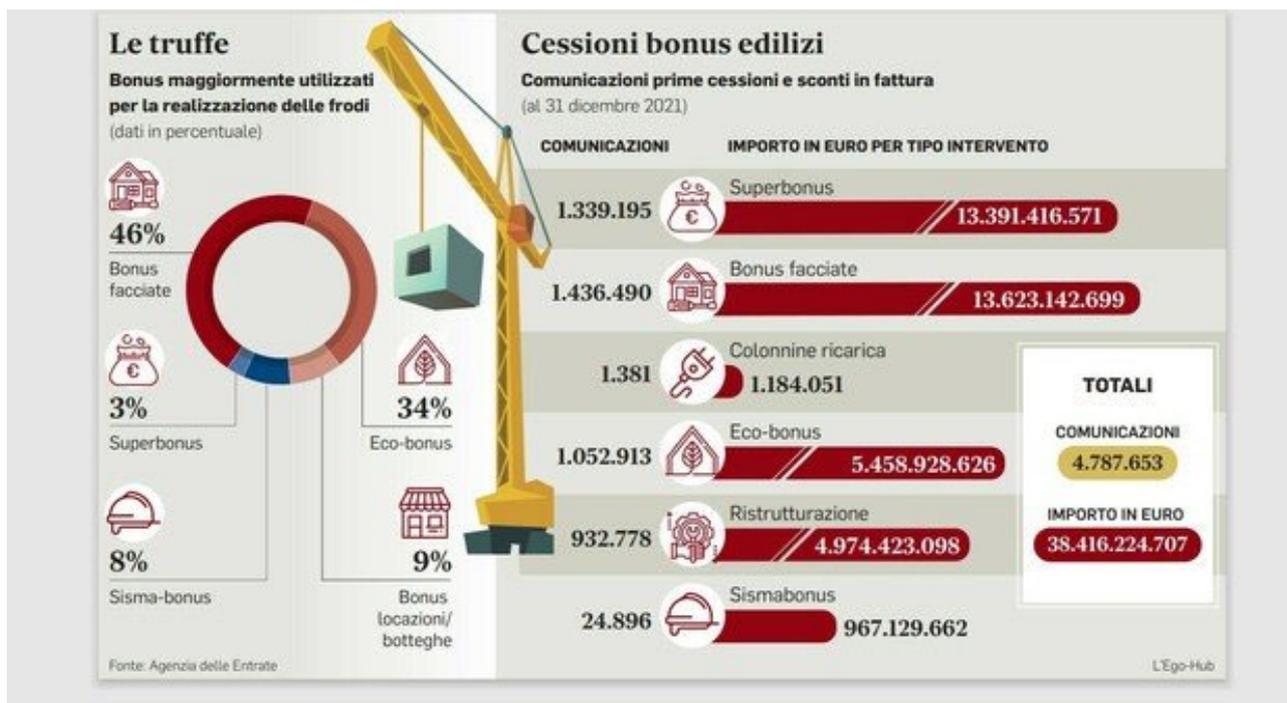
4. Tabelle riepilogative

Di seguito si riporta l'elenco dei bonus riconosciuti dal legislatore in ambito edilizio, vigenti alla data della presente relazione, con i richiami alla normativa di riferimento, alle aliquote, ai limiti di spesa ed alle rispettive scadenze nonché una stima, tratta dal sito dell'Agenzia delle entrate, delle somme oggetto di operazioni sospette o illegali.

Bonus casa - Sismabonus				
Intervento	rif.normativo	Aliquota	Limite di spesa	Scadenza finale
Ristrutturazione edilizia	art. 16 del D.L. n. 63/2013 comma 1	50%	96.000	31/12/2024
Intervento antisismico Zone a rischio sismico 1, 2 e 3	art. 16 del D.L. n. 63/2013 comma 1-bis	50%	96.000	31/12/2024
Intervento antisismico Zone a rischio sismico 1, 2 e 3 passaggio di 1 classe	art. 16 del D.L. n. 63/2013 comma 1-quater (primo periodo)	70%	96.000	31/12/2024
Intervento antisismico Zone a rischio sismico 1, 2 e 3 passaggio di 2 classi	art. 16 del D.L. n. 63/2013 comma 1-quater (secondo periodo)	80%	96.000	31/12/2024
Intervento antisismico su parti comuni Zone a rischio sismico 1, 2 e 3 passaggio di 1 classe	art. 16 del D.L. n. 63/2013 comma 1-quiennes (primo periodo)	75%	96.000	31/12/2024
Intervento antisismico su parti comuni Zone a rischio sismico 1, 2 e 3 passaggio di 2 classi	art. 16 del D.L. n. 63/2013 comma 1-quiennes (secondo periodo)	85%	96.000	31/12/2024
Intervento antisismico Zone a rischio sismico 1, 2 e 3 passaggio di 1 classe da impresa di ristrutturazione	art. 16 del D.L. n. 63/2013 comma 1-septies (primo periodo)	75%	96.000	31/12/2024
Intervento antisismico Zone a rischio sismico 1, 2 e 3 passaggio di 2 classi da impresa di ristrutturazione	art. 16 del D.L. n. 63/2013 comma 1-septies (secondo periodo)	85%	96.000	31/12/2024

Altri bonus edilizi		@LAVORIPUBBLICI.IT		
Intervento	rif.normativo	Aliquota	Limite di spesa	Scadenza finale
Bonus facciate	art. 1, commi 219-224 legge 27 dicembre 2019 n. 160	60%	nessuno	31/12/2023
Bonus mobili	art. 16, comma 2 D.L. n. 63/2013	50%	10.000	31/12/2022
Bonus mobili	art. 16, comma 2 D.L. n. 63/2013	50%	5.000	31/12/2024
Bonus verde	art. 1, comma 12 Legge 27 dicembre 2017, n. 205	36%	5.000	31/12/2024
Bonus barriere architettoniche	art. 119-ter D.L. n. 34/2020	75%	vari	31/12/2023

* Tratto dal sito www.lavoripubblici.it



* Tratto dal sito dell'Agenzia delle Entrate

Bonus maggiormente utilizzati (in percentuale) per la realizzazione delle frodi	
Tipo intervento	Percentuale
<i>Bonus facciate</i>	46%
<i>Eco-bonus</i>	34%
<i>Bonus locazioni/botteghe</i>	9%
<i>Sisma-bonus</i>	8%
<i>Superbonus</i>	3%

* Tratto dal sito www.ilfattoquotidiano.it

Piacenza, 25.08.2022

Avv. Massimo Saltarelli