

CAPITOLO 1

L'ISTITUZIONE DEI CENTRI DI ASSISTENZA FISCALE E IL QUADRO NORMATIVO

1.1 Premessa. L'attuazione spontanea della norma tributaria e la dichiarazione dei redditi quali presupposti dell'assistenza fiscale

I Centri Autorizzati di Assistenza Fiscale e l'istituto dell'assistenza fiscale sono stati introdotti nel nostro ordinamento dall'articolo 78 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, mentre con il successivo Decreto del Presidente della Repubblica del 4 settembre 1992, n. 395 sono state individuate le procedure per rendere operativo tale provvedimento.

Lo scopo principale di tali centri (in sigla, in origine CAAF, ora CAF) è quello di fornire assistenza nell'adempimento degli obblighi tributari a soggetti esercenti attività di impresa (CAF imprese) ed ai contribuenti non titolari di redditi di lavoro autonomo e di impresa (CAF dipendenti e pensionati) semplificando, in tal modo, il rapporto tributario esistente tra tali soggetti e l'Amministrazione finanziaria¹.

L'assistenza fiscale, quest'ultima da intendersi come l'ausilio di esperti nell'assolvimento degli adempimenti connessi alle principali imposte, trova la sua ragion d'essere nella tipologia del sistema di riscossione adottato e nella scelta normativa di utilizzare, per la determinazione delle imposte, lo strumento della dichiarazione fiscale i cui oneri di predisposizione e trasmissione all'amministrazione finanziaria gravano sui soggetti passivi dell'obbligazione tributaria.

1. MAGNANI M., voce *Centri Autorizzati di Assistenza Fiscale (CAF)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2003.

Infatti, la normativa tributaria affida una grande rilevanza al c.d. adempimento spontaneo o automatico del tributo, intervenendo nei modi più vari nella semplificazione degli adempimenti e nella diffusione delle informazioni sulla normativa fiscale.

Differente si presentava, tuttavia, in passato, il sistema di riscossione delle imposte sui redditi, quando il contribuente, pur tenuto alla presentazione della dichiarazione, effettuava il versamento soltanto a seguito della notifica dell'iscrizione a ruolo dell'imposta dovuta².

In particolare, l'attività dei Centri di Assistenza Fiscale si collega alla detta modalità di adempimento del tributo in quanto ricomprende la liquidazione delle imposte dovute dal contribuente e il supporto per il pagamento delle stesse attraverso la compilazione dei modelli di pagamento appositamente previsti dall'Agenzia delle Entrate e/o l'invio di apposite comunicazioni agli altri soggetti coinvolti nella dinamica attuativa del tributo, in particolar modo al sostituto d'imposta.

I Centri di Assistenza Fiscale, inoltre, sono anche tra i soggetti intermediari previsti dal terzo comma dell'art. 3 del Decreto del Presidente della Repubblica del 22 luglio 1998 n. 322 dei quali il contribuente può avvalersi per la presentazione della dichiarazione tributaria, la quale costituisce l'atto fondamentale di collaborazione del contribuente con il Fisco, rappresentando un adempimento fondamentale nel procedimento di determinazione dell'obbligazione tributaria³. Grazie ai CAF, quindi, il

2. TINELLI G., *Istituzioni di diritto tributario*, Padova, 2007, p. 47.

3. L'utilizzo della dichiarazione tributaria è escluso solo per alcuni tipi di imposte che sono applicate a prescindere da essa (si pensi all'imposta di bollo, dove manca qualsiasi comunicazione agli Uffici fiscali dell'avvenuto pagamento dell'imposta, oppure, ai casi in cui le generalità del contribuente e le ragioni del pagamento sono comunicate all'Amministrazione finanziaria attraverso i documenti di versamento, come avviene nei bollettini di conto corrente postale con cui sono versate le tasse automobilistiche o le tasse di concessione governativa). Sull'argomento: LUPU R., *Diritto Tributario*, parte generale, Milano, 1998, pp. 87-90.

rapporto tra i soggetti passivi dell'onere tributario e l'amministrazione finanziaria è stato notevolmente agevolato a partire dal 1991, anno della loro istituzione.

Pertanto, qualora il sistema tributario fosse strutturato in maniera diversa, l'attività dei CAF non avrebbe il proprio oggetto precipuo, ossia l'assistenza fiscale, o quantomeno sarebbe limitata alla sola funzione intermediaria suindicata.

Si ritiene, quindi, di dover considerare l'attuazione spontanea del tributo quale presupposto dell'attività di assistenza fiscale e dell'esistenza stessa dei Centri di Assistenza Fiscale seppure, come si vedrà nel prosieguo, vi sono altri molteplici fattori che hanno portato all'attuale loro conformazione.

1.2 Il modello francese dei Centri Agrees e il "tentativo" di introdurre nel nostro ordinamento i Centri di Assistenza fiscale ad opera dell'art. 13 del D.L. 550/1988

Enti intermediari fra i contribuenti e l'amministrazione finanziaria (analoghi agli attuali CAF italiani) sono rinvenibili nell'esperienza europea (Francia, Belgio) già dai primi anni '80.

In rilievo, i "Centri Agrees" di diritto francese, la cui attività veniva regolamentata dal decreto 83-388 dell'11 maggio 1983. Proprio su questi "centri" si soffermava l'attenzione delle associazioni di categoria e degli ordini professionali in coincidenza delle proposte di legge italiane di fine anni '80 e del D.L. 550/1988 decaduto per mancata conversione in legge.

Nel modello francese si trattava di centri di gestione abilitati e autorizzati, operanti con l'intervento di un professionista del settore «al fine di sorvegliare la contabilità»⁴.

Sul tema il Consiglio Superiore dell'Ordine degli Esperti Contabili francese pubblicava nel 1986 una «Guida per l'inter-

4. GEGARD L., in *I quaderni de Il Commercialista Veneto*, Padova, 1989, p. 10.

vento dei membri dell'Ordine nei Centri di gestione autorizzati e abilitati»⁵.

Nel merito, risulta opportuno evidenziare che i centri di assistenza fiscale francesi potevano tenere o centralizzare i documenti contabili dei propri soci soggetti ad imposte nella categoria degli utili industriali e commerciali e soggetti — di diritto o su opzione — al regime impositivo semplificato.

Confrontando la normativa francese dell'epoca con la legge 413/1991 emergono quattro connotazioni comuni:

1. la natura associativa dei centri;
2. la previsione di una autorizzazione amministrativa legittimante l'attività;
3. la previsione di un responsabile-supervisore dell'assistenza fiscale prestata;
4. la previsione dell'apposizione di un visto di conformità delle dichiarazioni.

Tuttavia, i Centri di diritto francese potevano svolgere la loro attività a beneficio esclusivo dei loro soci mentre i CAF italiani seppure costituiti giocoforza da enti associativi potevano e possono tutt'ora fornire assistenza e consulenza a qualsiasi soggetto rientrante nel novero di quelli previsti dalla tipologia di CAF (imprese oppure dipendenti e pensionati).

Sul piano giuridico possiamo affermare che l'autorizzazione amministrativa di diritto francese prevista per i CA non conferiva *tout court* una abilitazione alla professione e all'attività di consulenza e assistenza fiscale.

Diversamente, la normativa italiana *ex l.* 413/1991, previa verifica dei requisiti del soggetto promotore-istitutore del Centro di Assistenza Fiscale, non poneva limiti all'abilitazione.

Per quanto concerne i CA francesi ai sensi dell'art. 1649 quarto

5. BRUNELLO G., *I Centri di Assistenza Fiscale. L'esperienza francese* in "I quaderni de Il Commercialista Veneto", Padova, 1989, p. 26.

D del *Codice Generale delle Imposte* potevano far compilare i documenti contabili dei loro soci solamente da personale in possesso di un diploma ovvero di una esperienza tale da soddisfare le condizioni fissate dal decreto.

Al contrario, per i CAF italiani, ai sensi della l. 413/1991, nessun requisito professionale veniva richiesto in capo al personale operante in concreto per la compilazione delle dichiarazioni fiscali.

Negli anni 1987-1988 la Confcommercio presentava una proposta di legge finalizzata all'istituzione, nell'ordinamento italiano, dei Centri di Assistenza Fiscale, sulla falsariga di Francia e Belgio.

La predetta associazione di categoria proponeva, quindi, la costituzione di apposite strutture specificatamente organizzate ed autorizzate con la funzione primaria di fornire alle imprese, ed eventualmente in un secondo tempo anche ad altre categorie di contribuenti, una assistenza fiscale-contabile altamente qualificata e maggiormente garante in merito alla corretta applicazione della normativa tributaria.

L'Associazione Confcommercio proponeva, altresì, di attribuire ai Centri Autorizzati di Assistenza Fiscale il potere di certificare la conformità del contenuto della dichiarazione dei redditi con le risultanze contabili dell'impresa.

La ratio della proposta di legge veniva appalesata nell'esigenza di avere strumenti operativi per l'agevolazione e la semplificazione del complesso rapporto esistente fra l'Amministrazione Finanziaria e il contribuente.⁶

Al contempo l'esigenza di professionisti operanti nel campo della semplificazione fiscale veniva testimoniata dal proliferare di società di capitali operanti nel settore e prive di una regolamentazione legislativa⁷.

6. GALATERIA C., *Centri di Assistenza fiscale: una proposta per la loro istituzione*, Roma, 1988, pp. 6-9.

7. *Ivi*, p. 5.

Infatti, si trattava delle c.d. "attività professionali non regolamentate" e non riservate che oggi sono disciplinate dalla l. 4/2013 che annovera appunto i consulenti tributari (attualmente da escludersi i CAF in quanto oggetto di specifica normativa).

Le associazioni sindacali, a loro volta, sostenevano la proposta in quanto poteva trattarsi di un modo per dare «un buon canale di finanziamento»⁸ alle organizzazioni si attraverso il rafforzamento del rapporto con la propria base associativa (incentivo all'iscrizione mediante tessera sindacale e/o delega sulla busta paga) sia mediante l'erogazione di servizi fiscali a pagamento ai non associati.

Di conseguenza, anche in virtù di quanto sopra ripercorso, nel 1988 il Governo italiano assunse l'iniziativa di introdurre per la prima volta i Centri di Assistenza Fiscale mediante il D.L. n. 550 del 30 dicembre 1988, il cui art. 13 disponeva:

1. Sono istituiti i centri di assistenza fiscale ai contribuenti. I centri possono effettuare il controllo della regolarità formale della documentazione allegata alle dichiarazioni e della rispondenza alle scritture contabili obbligatorie dei dati esposti nelle dichiarazioni medesime. Restano fermi i poteri di controllo, di verifica e di accertamento dell'Amministrazione finanziaria.

2. I centri di assistenza hanno natura privata, non possono svolgere altra attività ad eccezione di quella prevista nel comma 1 e ad essi partecipano le associazioni economiche di categoria presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nonché gli iscritti negli albi dei dottori commercialisti e dei ragionieri liberi professionisti. Gli iscritti in tali albi se sono appartenuti all'Amministrazione finanziaria o alla Guardia di finanza possono partecipare ai centri a condizione che siano trascorsi almeno tre anni dalla data di cessazione del rapporto di impiego.

3. Con disposizioni legislative verrà disciplinata l'attività di controllo indicata nel comma 1 e fissata la data di entrata in funzione dei centri.

8. Cfr. MATTARELLA B.G., *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, p. 207.