

**“L’Istituto della partecipazione dei comuni
all’accertamento fiscale e contributivo,
anche in forma associata”**

Lucio Catania

**Giudice Tributario per le
Amministrazioni pubbliche**

LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

L'istituto della partecipazione dei Comuni al procedimento di accertamento nasce nel 1973 con l'obiettivo di perseguire, attraverso la repressione dell'evasione, gli obiettivi di perequazione e di giustizia fiscale posti a base del dettato costituzionale.

LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

In passato la possibilità per i Comuni di incrementare gli elementi di accertamento in possesso dell'Amministrazione finanziaria con ulteriori dati e notizie sui contribuenti residenti nel proprio territorio è stata poco praticata, così divenendo oggetto di tacita **disapplicazione** anche da parte degli uffici finanziari.

LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

L'articolo 44 del D.P.R. 600 del 1973 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) prevedeva che i Comuni partecipassero all'accertamento dei redditi delle persone fisiche.

GLI INCENTIVI AI COMUNI PER FAVORIRNE LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

Con il d.l. n. 203/2005 la **partecipazione** all'attività di accertamento viene **estesa a tutti i tributi erariali, diretti ed indiretti**, e, quindi, non più limitata a singole imposte.

GLI INCENTIVI AI COMUNI PER FAVORIRNE LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

INTRODUZIONE QUOTA PREMIALE

La quota premiale assegnata ai Comuni è stata, in sede di prima applicazione, con il D.L. n. 203/2005, stabilita nella misura del 30% delle maggiori somme relative ai tributi riscossi in via definitiva, nel 2010 è stata elevata al 33%, per raggiungere il 50% nel 2011, anche relativamente alle somme non definitivamente riscosse.

GLI INCENTIVI AI COMUNI PER FAVORIRNE LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

Con l'art. 2, comma 10, del D.Lgs. N. 23/2011, **sulla riforma federalista municipale**, per rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione degli Enti Locali all'attività di accertamento tributario, assicura al Comune interessato il **maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili** finora non dichiarati in catasto ed il **50% della quota dei tributi statali** riconosciuta ai Comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d. l. n. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248/2005, e successive modificazioni.

GLI INCENTIVI AI COMUNI PER FAVORIRNE LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

La quota del 50% è attribuita ai Comuni, **in via provvisoria, anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo.**

- E' questa la seconda, importante, innovazione della legge. L'attribuzione non è più condizionata alla definitività delle somme riscosse, ma può avvenire anche in via provvisoria.

GLI INCENTIVI AI COMUNI PER FAVORIRNE LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

Con il maxiemendamento approvato in sede di conversione del D.L. n. 138/2011, **cd decreto sviluppo**, con il comma 12bis, per gli anni 2012, 2013 e 2014 la quota di partecipazione dei Comuni è stata elevata al **100%** delle maggiori somme riscosse.

Gli incentivi ai Comuni in SICILIA

Il problema che si pone per gli Enti Locali della Sicilia riguarda l'effettiva disponibilità che ha lo Stato delle entrate erariali riscosse nel territorio siciliano, alla luce delle previsioni dello Statuto.

Gli incentivi ai Comuni in SICILIA

Tale disponibilità può essere considerata in contrasto con le norme statutarie ed in particolare con l'art. 36, primo comma (***“Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima”***) e dall'art.2, primo comma, delle norme di attuazione in materia finanziaria (d.P.R. n. 1075/1965).

Gli incentivi ai Comuni in SICILIA

Alla Regione siciliana spettano, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri finalizzati a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

Gli incentivi ai Comuni in SICILIA

La Corte Costituzionale (sentenza n. 152/2011), esaminando le disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", ha sancito l'illegittimità della legge nella parte in cui stabiliva che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta fossero riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restassero acquisite all'erario, anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana.

Gli incentivi ai Comuni in SICILIA

La stessa **Corte Costituzionale**, con la recentissima sentenza n. 241/2012 (depositata il 31 ottobre scorso) ha bocciato la riserva del 100% del gettito in favore dello Stato previsto dalla "manovra-bis", dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 5-bis e 5-ter del dl n. 138/2011, con riferimento alla Regione siciliana.

Gli incentivi ai Comuni in SICILIA

Si tratta del recupero delle somme derivanti dai condoni ex lege n. 289/2002 e delle relative sanzioni per le somme non pagate.

La Regione siciliana ha denunciato alla Consulta il contrasto di tali norme con l'articolo 36 dello statuto speciale e con l'articolo 2 del dpr n. 1074/1965.

Affinché venga meno la compartecipazione della Regione Sicilia, sono fissate tre condizioni: il carattere tributario dell'entrata erariale, la sua «novità» e la specificità di destinazione del gettito.

Gli incentivi ai Comuni in SICILIA

Le somme riscosse con la partecipazione dei Comuni, non hanno il requisito della "novità" ma hanno quello della destinazione del loro gettito, prevista da un'apposita legge, ma a vantaggio degli Enti Locali e non dello Stato.

GLI AMBITI DI INTERVENTO DEI COMUNI

Già l'art. 1, comma 2, D.L. 203/2005 demandava a un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate la determinazione:

- delle modalità tecniche di accesso alle banche dati
- delle modalità di trasmissione ai Comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni fiscali, relative ai contribuenti in essi residenti
- delle modalità di partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale.

GLI AMBITI DI INTERVENTO DEI COMUNI

Il decreto del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 3 dicembre 2007 individuava gli ambiti di intervento rilevanti per le attività istituzionali dei Comuni e per quelle di controllo fiscale dell'Agenzia delle Entrate, definendo la tipologia e le modalità di trasmissione delle informazioni.

GLI AMBITI DI INTERVENTO DEI COMUNI

Il D.L. n. 78/2010, art. 18, comma 5, lett. b) prevedeva che dovesse essere un nuovo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, emanato entro 45 giorni, d'intesa con l'INPS e la Conferenza unificata, a stabilire 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 della partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale e contributivo.

I Comuni possono avvalersi delle società e degli enti partecipati dai Comuni stessi ovvero degli affidatari delle entrate comunali i quali, pertanto, devono garantire ai Comuni l'accesso alle banche dati utilizzate.

GLI AMBITI DI INTERVENTO DEI COMUNI

Con il medesimo provvedimento dovevano essere individuate le ulteriori materie per le quali i Comuni partecipano all'accertamento fiscale e contributivo, potendosi prevedere anche una applicazione graduale in relazione ai diversi tributi.

GLI AMBITI DI INTERVENTO DEI COMUNI

MATERIE INDIVIDUATE CON IL PROVVEDIMENTO DEL 2007:

- Commercio e professioni
- Urbanistica e territorio
- Patrimonio immobiliare
- Residenze fittizie all'estero
- Disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva

MATERIE INDIVIDUATE CON IL NUOVO PROVVEDIMENTO DEL 27 FEBBRAIO 2012:

- Individuazione di ulteriori fabbricati non iscritti in catasto
- Contrasto al lavoro sommerso

LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI AL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

L'articolo 44 del Dpr 600/1973 disponeva:

I comuni partecipano all'accertamento dei redditi delle persone fisiche ... avvalendosi della collaborazione del consiglio tributario se istituito.

MANOVRA MONTI ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

L'art. 11, al comma 8, del decreto "salva Italia",
(D.L. N. 201/2011) abroga



il riferimento al consiglio tributario dall'art. 44
del D.P.R. n. 600/1973

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

D. LGS. N. 600/1973, ARTICOLO 44, COMMA 2

L'Agenzia delle Entrate mette a disposizione dei comuni e ~~dei consigli tributari~~ le dichiarazioni fiscali dei contribuenti in essi residenti; gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate, prima della emissione degli avvisi di accertamento, ai sensi dell'articolo 38, quarto comma e seguenti, inviano una segnalazione ai comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi ~~nonché ai relativi consigli tributari~~

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE DEL CONSIGLIO TRIBUTARIO

COMMA 3

Il comune di domicilio fiscale del contribuente, ~~e il consorzio al quale lo stesso partecipa, ed il consiglio tributario~~ segnalano ~~no~~ all'Agenzia delle entrate qualsiasi integrazione degli elementi contenuti nelle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche ai sensi dell'art. 2, indicando dati, fatti ed elementi rilevanti e fornendo ogni idonea documentazione atta a provarla. Dati, fatti ed elementi rilevanti, provati da idonea documentazione, possono essere segnalati dal comune anche nel caso di omissione della dichiarazione

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

COMMA 4

Il comune di domicilio fiscale del contribuente, con riferimento agli accertamenti di cui al secondo comma, ed ~~il consiglio tributario~~ comunica ~~ne~~ entro sessanta giorni da quello del ricevimento della segnalazione ogni elemento in suo possesso utile alla determinazione del reddito complessivo

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

COMMA 8

Il Comune per gli adempimenti previsti dal terzo e quarto comma ~~ed il consiglio tributario possono~~ PUO' richiedere dati e notizie alle amministrazioni ed enti pubblici che hanno obbligo di rispondere gratuitamente

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

L'Art. 11, comma 9, inoltre, cancella



i commi 2, 2bis e 3 dell'art. 18 del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

~~2. Ai fini della partecipazione di cui al comma 1, consistente, tra l'altro, nella segnalazione all'Agenzia delle entrate, alla Guardia di finanza e all'INPS, di elementi utili ad integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti per la determinazione di maggiori imponibili fiscali e contributivi: a) i Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti sono tenuti ad istituire, laddove non vi abbiano già provveduto, il Consiglio tributario. A tale fine, il regolamento per l'istituzione del Consiglio tributario e' adottato dal Consiglio Comunale entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione; b) i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, laddove non abbiano già costituito il Consiglio tributario, sono tenuti a riunirsi in consorzio, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, per la successiva istituzione del Consiglio tributario. A tale fine, la relativa convenzione, unitamente allo statuto del consorzio, e' adottata dai rispettivi Consigli comunali per l'approvazione entro il termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione. 3~~

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

~~2 bis - Gli adempimenti organizzativi di cui al comma 2 sono svolti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.~~

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

- ~~3. In occasione della loro prima seduta, successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto, i Consigli tributari deliberano in ordine alle forme di collaborazione con l'Agenzia del territorio ai fini dell'attuazione del comma 12 dell'articolo 19.~~

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

L'Art. 11, comma 10, infine, abroga



l'art. 1, comma 12-quater del d.l. n. 138/2011,
convertito con modificazioni dalla legge n.
148/2011

MANOVRA MONTI

ABROGAZIONE CONSIGLIO TRIBUTARIO

Legge n. 148/2011, art. 1, comma 12-quater

~~Le disposizioni di cui al comma 12 e 12-bis
(INNALZAMENTO DELLA QUOTA DEI
COMUNI AL 100% PER GLI ANNI 2012, 2013
e 2014) non trovano applicazione in caso di
mancata istituzione entro il 31 dicembre 2011,
da parte dei comuni, dei consigli tributari.~~

LA QUOTA DI PARTECIPAZIONE DEI COMUNI

L'innalzamento al 100% delle somme spettanti agli Enti Locali che partecipano all'attività accertativa, per gli anni 2012, 2013 e 2014, è, quindi, applicabile indistintamente a tutti i Comuni

Protocollo d'intesa ANCI SICILIA, AGENZIA DELLE ENTRATE E REGIONE



Protocollo d'intesa ANCI SICILIA, AGENZIA DELLE ENTRATE E REGIONE

In data 15 giugno 2012 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra Anci Sicilia, Agenzia delle entrate e Regione Sicilia per riconoscere ai Comuni, nelle more dell'attuazione in Sicilia delle disposizioni in materia di federalismo fiscale e municipale, gli importi relativi alle maggiori somme riscosse, di cui all'art. 18, commi 5, 7 e 9 del D.L. n.78/2010 (convertito in L. n. 122/2010) e **quindi del 33%**.

Protocollo d'intesa ANCI SICILIA, AGENZIA DELLE ENTRATE E REGIONE

La Regione siciliana ed Anci Sicilia si sono impegnati a promuovere presso i Comuni siciliani soluzioni finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di lotta all'evasione e nei processi relativi

Protocollo d'intesa ANCI SICILIA, AGENZIA DELLE ENTRATE E REGIONE

I Comuni hanno già ricevuto una lettera di adesione con la quale si chiede agli Enti Locali di aderire al protocollo d'intesa.

Anci Sicilia, sentiti i Comuni siciliani, proporrà annualmente programmi di recupero dell'evasione.

Protocollo d'intesa ANCI SICILIA, AGENZIA DELLE ENTRATE E REGIONE

I dipendenti dei Comuni siciliani coinvolti nell'attività di accertamento fiscale e contributivo seguiranno appositi percorsi formativi, curati dall'Agenzia delle Entrate con l'intervento di esperti nominati dall'Associazione dei Comuni siciliani.

LA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

Il procedimento di partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento prevede il verificarsi di tre fattispecie:

- 1. nessuna proposta avanzata dal Comune.** In tali casi l'ufficio locale, decorso infruttuosamente il termine assegnato, si limita a notificare l'avviso di accertamento originario.

LA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

2. invio di una proposta da parte del Comune, accolta dall'ufficio dell'Agenzia. In tale ipotesi, la proposta del Comune viene a integrare in aumento l'attività accertativa dell'ufficio che la farà propria, trasferendone le risultanze e i relativi elementi probatori in un nuovo atto d'imposizione che sarà notificato al contribuente

LA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

3. Invio di una proposta da parte del Comune, considerata non assecurabile dall'ufficio finanziario. In ordine a tale ultima fattispecie, l'eventuale mancata condivisione da parte dell'ufficio della proposta comunale potrebbe dipendere da rilevate carenze degli elementi probatori forniti a sostegno dell'invocato aumento.

LA NON PARTECIPAZIONE DEL COMUNE ALL'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO

L'art. 18 del D.L. n. 78/2010 sancisce l'obbligo, e non la mera facoltà, del Comune di partecipare all'attività di accertamento fiscale e contributivo.

L'Ente Locale, quindi, deve fornire all'Agenzia delle entrate ogni utile informazione adatta ad accertare il reale reddito complessivo del cittadino-contribuente.

LA NON PARTECIPAZIONE DEL COMUNE ALL'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO

Qualora il Comune decida di non attivarsi per effettuare le segnalazioni qualificate, ha, comunque, l'obbligo di rispondere alle richieste di informazioni dell'Agenzia delle entrate ma in questo caso non percepisce alcun incentivo per la sua attività

LA NON PARTECIPAZIONE DEL COMUNE ALL'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO

La legge non prevede espressamente delle sanzioni per i Comuni che decidono di non diventare attori nel processo di accertamento fiscale e contributivo, ma la rinuncia a svolgere tale attività potrebbe, comunque, configurare una **responsabilità amministrativo-contabile**.

I COMPENSI DEL PERSONALE COINVOLTO

La collaborazione nella lotta all'evasione ed all'elusione fiscale e contributiva può essere un obiettivo strategico dell'Ente e quindi essere ricompresa all'interno del ciclo di gestione delle performance.

Non sembra, invece, applicabile la destinazione di una percentuale degli introiti al personale coinvolto, in analogia a quanto avvenuto con gli accertamenti ICI (art. 3, comma 57, Legge n. 662/1996)

I RISULTATI DELLA COLLABORAZIONE COMUNI - AGENZIA DELLE ENTRATE

Tabella pubblicata su Italiaoggi del 23 luglio 2012 - Fonte: Corte dei Conti

Accertamenti e segnalazioni con contributo dei comuni

	2009			2010			2011
	Accertamenti	Segnalazioni qualificate*	Somme riconosciute	Accertamenti	Segnalazioni qualificate*	Somme riconosciute	Accertamenti
Abruzzo	-	-	-	6	-	-	8
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	-	1	82,67 €	12	1	57,09 €	41
Campania	-	-	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	368	174	30.886,4 €	1.080	808	1.062.547,29 €	1.065
Friuli V.G.	3	-	-	-	-	-	3
Lazio	3	-	-	-	-	-	-
Liguria	2	-	-	36	10	15.904,01 €	157
Lombardia	2	1	18,82 €	110	35	29.378,77 €	311
Marche	10	2	88,1 €	74	53	3.791,82 €	46
Molise	-	-	-	-	-	-	-
Piemonte	5	-	-	65	20	37.667,93 €	72
Puglia	2	-	-	2	-	-	-
Sardegna	4	-	-	-	-	-	2
Sicilia	-	-	-	4	-	-	7
Toscana	5	1	179,8 €	66	18	5.446,99 €	162
Trentino-A.A.	2	-	-	2	5	-	-
Umbria	6	-	-	6	-	2.861,65 €	31
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	-	-	41	23	2.281,46 €	62
TOTALE	420	179	31.255,79 €	1.504	973	1.159.937,01 €	1.967

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate.

*: sono riportate solo le segnalazioni che hanno prodotto crediti per i comuni

I RISULTATI DELLA COLLABORAZIONE COMUNI-AGENZIA DELLE ENTRATE

In Emilia-Romagna, nel 2012, ci siano state 16.000 segnalazioni da parte dei Comuni, di cui 1.251 partite da quello di Bologna e 1.069 da quello di Rimini.

Spunti investigativi che hanno portato l'Agenzia delle entrate, a maggio 2012, a poter contare su un maggiore imposta accertata pari a 28,7 milioni di euro in Emilia Romagna.

I RISULTATI DELLA COLLABORAZIONE COMUNI-AGENZIA DELLE ENTRATE

Al Comune di Bologna, l'ultima settimana di ottobre 2012, dal Ministero dell'Interno sono arrivati i 362.000 euro del 'premio' per le segnalazioni qualificate effettuate nel 2011. L'importo è pari al 50% del maggior gettito riscosso da parte del Fisco (ma dal 2012 il premio sarà pari al 100%).

Bologna è al primo posto tra i capoluoghi di provincia d'Italia, seguita da Genova e Torino.

I RISULTATI DELLA COLLABORAZIONE COMUNI-AGENZIA DELLE ENTRATE

Il Comune più virtuoso nel 2011 è stato Maranello, patria della Ferrari, in provincia di Modena, dove si è registrato il premio record da parte del Viminale: 399.000 euro, cifra che per la cittadina di 17.000 abitanti, ha un peso pari alle tariffe per l'asilo nido o a tre volte il gettito annuo dell'imposta sulla pubblicità.

I RISULTATI DELLA COLLABORAZIONE COMUNI-AGENZIA DELLE ENTRATE

Grafico Ilsole240re

I Comuni che hanno ricevuto gli incentivi maggiori per la lotta all'evasione condotta nel 2011

Comune	Incentivo
Maranello (Mo)	394.884
Bologna	362.039
Reggio Emilia	190.194
Genova	180.661
Mirandola (Mo)	141.141

Comune	Incentivo
Sasso Marconi (Bo)	127.683
Cesena	113.382
San Giovanni in Persiceto (Bo)	77.513
Rimini	63.419
Soliera (Mo)	62.068

I RISULTATI DELLA COLLABORAZIONE COMUNI-AGENZIA DELLE ENTRATE

I due filoni più proficui seguiti dai Comuni sono stati le verifiche sul patrimonio immobiliare e quello dell'urbanistica.

In Emilia Romagna, le proprietà immobiliari hanno totalizzato quasi 9.300 segnalazioni, il 57% del totale, ma viene da lì solo il 19% della maggiore imposta accertata, mentre l'urbanistica con il suo 20% di segnalazioni ha prodotto il 45% delle emersioni.