
La compartecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale

di [Roberta De Marchi](#)

Publicato il 5 Ottobre 2010

le funzioni di "polizia tributaria" da parte dei Comuni presentano dei problemi aperti: alcune osservazioni in merito

L'art. 18, del D.L.n.78/2010, conv. in legge n. 122 del 30 luglio 2010, ha riformulato il dettato normativo relativo alla partecipazione dei comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali.

In particolare, gli elementi di novità sono rappresentati dall'istituzione obbligatoria dei Consigli Tributarî, dell'innalzamento della premialità dal 30% al 33%, dall'individuazione dei tributi su cui calcolare la premialità e dall'eventuale coinvolgimento delle regioni.

I comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti istituiscono il Consiglio Tributario, ove non vi abbiano già provveduto, con apposito regolamento da adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto (31/05/2010) ovvero entro il 28/08/2010; i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti sono tenuti ad istituire il Consiglio Tributario, laddove non sia già istituito, previa riunione in un consorzio di funzioni con altri comuni ai sensi dell'art. 31 della Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il D.Lgs. n. 267/2000.

Resta fermo che il dettato normativo di riferimento continua ad essere l'art. 1, c. 1, del decreto legge 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248, e i diversi provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate che sono stati diramati.

Successivamente, l'art. 83 del D.L. 112/2008, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, dando attuazione all'art. 1 del D.L. 203/2005, ha aggiunto il comma 2-ter, con il quale è stato previsto che *“il Dipartimento delle finanze con cadenza semestrale fornisce ai comuni, anche per il tramite dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, l'elenco delle iscrizioni a ruolo delle somme derivanti da accertamenti ai quali i comuni abbiano contribuito ...”*. Mentre, ai sensi del comma 16 dell'art. 83, *“i comuni, entro i sei mesi successivi alla richiesta di iscrizione nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero, confermano all'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate competente per l'ultimo domicilio fiscale che il richiedente ha effettivamente cessato la residenza nel territorio nazionale. Per il triennio successivo alla predetta richiesta di iscrizione la effettività della cessazione della residenza nel territorio nazionale è sottoposta a vigilanza da parte dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, la quale si avvale delle facoltà istruttorie di cui al Titolo IV del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600”*. Il comma 17 precisa che *“in fase di prima attuazione delle disposizioni introdotte dal comma 16, la specifica*

vigilanza ivi prevista da parte dei comuni e dell'Agenzia delle entrate viene esercitata anche nei confronti delle persone fisiche che hanno chiesto la iscrizione nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero a far corso dal 1 gennaio 2006".

Con provvedimento del 3 dicembre 2007, il Direttore dell'Agenzia delle Entrate ha ottemperato alla norma, individuando le modalità tecniche di accesso alle banche dati; le modalità di trasmissione ai comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni fiscali, relative ai contribuenti in essi residenti; le modalità di partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale (selezionando gli ambiti di intervento). In particolare, il provvedimento prevede che *"i comuni partecipano all'attività di accertamento fiscale nell'ambito dell'ordinario contesto operativo di svolgimento delle proprie attività istituzionali, fornendo informazioni suscettibili di utilizzo ai fini dell'accertamento dei tributi erariali, diretti ed indiretti"*, mentre le segnalazioni devono essere *qualificate*, cioè devono riguardare *"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"*. Con il provvedimento del Direttore dell'agenzia prot. 2008/175466 del 26.11.2008 sono state individuate le specifiche tecniche, la tempistica di trasmissione e le modalità di ripartizione della quota incentivante nell'ipotesi di partecipazione di più comuni.

La nota dell'IFEL

Con nota dell'8 settembre 2010, l'IFEL – istituto per la finanza e l'economia locale dell'Anci – ha svolto delle riflessioni, in particolare, sull'obbligatorietà dei consigli tributari.

La costituzione del Consiglio tributario

La nota rileva che – a fronte della predetta obbligatorietà – la nuova norma non si preoccupa di disciplinare la natura, il ruolo e le funzioni del Consiglio, che resta pertanto definito dall'unica norma vigente in materia, il decreto legislativo Luogotenenziale n. 77 dell'8 marzo 1945, norma ritenuta ampiamente inapplicabile.

In sostanza, il decreto 77/1945 regola, con un certo dettaglio, formazione, composizione e funzioni del Consiglio tributario, stabilendo:

- a) l'elettività a suffragio universale diretto (artt. 1-7);
- b) funzioni strettamente legate a concetti obsoleti quali la tenuta degli elenchi dei contribuenti ai fini delle imposte dirette, la fornitura di dati sui contribuenti e sull'individuazione della materia tassabile, proposta di accertamenti su situazioni ritenute sospette, fornitura di informazioni di sintesi su fasce di contribuenti su richiesta dell'ufficio delle imposte (art. 8);
- c) poteri di indagine analoghi a quelli erariali, ad eccezione della facoltà di accesso e di quella di ispezione contabile (art. 9);
- d) procedure di istruttoria ed audizione diretta del contribuente strettamente regolate.

Tale quadro – per l’IFEL - , anche per le parti applicabili, “*configura un evidente rischio di sovrapposizione di funzioni programmatiche e gestionali che nell’attuale regime tributario sono assegnate al Governo, alle Agenzie fiscali, agli organi elettivi ed esecutivi locali ed agli uffici locali delle entrate. Inoltre, nonostante, la disposizione introdotta dalla legge di conversione circa l’assenza di costi aggiuntivi derivanti dall’istituzione del Consiglio tributario, non si vede come un organo di nuova istituzione, distinto dagli uffici operativi dell’Amministrazione e dotato di autonomia, possa insediarsi senza costi per il Comune, siano essi rappresentati dalla remunerazione dei componenti, pur nei limiti più stringenti previsti dalle attuali norme, ovvero dai costi organizzativi per il supporto tecnico che gli uffici dovranno fornire a detrimento delle altre attività d’istituto*”.

Alla luce del quadro normativo determinato dall’articolo 18, emergono dunque una serie di evidenze, indicate analiticamente nella nota dell’IFEL:

- 1) l’articolo 2 dello stesso decreto 77/1945 indica la necessità di provvedimenti attuativi di origine governativa mai emanati, e pertanto *appare “incongruo che il Comune con il proprio regolamento dia attuazione ad istituti costosi e di dubbia efficacia, riferendosi direttamente ai criteri contenuti nella norma del 1945”*;
- 2) nell’indicare l’obbligatorietà della costituzione del Consiglio tributario, l’articolo 18 non stabilisce tuttavia termini perentori. Il termine di 180 giorni per i Comuni inferiori a 5.000 abitanti, obbligati a riunirsi in consorzio, e di 90 giorni, per i Comuni maggiori, non sono correlati ad alcun riferimento sanzionatorio ed il loro superamento non costituisce alcun intralcio all’attuazione delle norme di merito sulla partecipazione all’accertamento, né tantomeno all’ordinamento del sistema tributario;
- 3) tutte le funzioni di merito sono riferite ai “Comuni” ad eccezione di due aspetti, del tutto marginali, sui quali la norma fa diretto riferimento al Consiglio tributario e al consorzio;
- 4) l’obbligo di coordinamento tra i Comuni minori, che si esplicita richiedendo la costituzione di un “consorzio”, anziché indicare una delle possibili forme di aggregazione di cui al tuttora vigente Testo unico degli Enti locali, comporta ulteriori incombenze procedurali e rafforza la necessità di individuare strutture operative dedicate alla partecipazione. *“L’obbligo di riunirsi in consorzio appare, peraltro, singolare e di ben difficile applicazione, in quanto si riferisce in maniera espressa ad una forma di associazione tra Enti di cui è stata recentemente prevista l’abolizione, a decorrere dal 2011, con efficacia dal rinnovo dei consigli comunali. I Comuni si trovano nella incongrua condizione di dover attivare una nuova struttura associativa per poi scioglierla al primo rinnovo del Consiglio comunale”*;
- 5) la costituzione di un Consiglio tributario analogo a quello attivato in alcune città nella seconda metà degli anni ’70 dello scorso secolo può rappresentare una soluzione ragionevole e provvisoria. *“Appare tuttavia dubbia la rispondenza di un organismo così concepito alle prescrizioni dell’articolo 18. Alcuni Comuni con propri regolamenti assegnarono, infatti, a tali organismi caratteristiche specifiche e funzioni di ausilio all’esame degli imponibili fiscali e degli accertamenti predisposti dagli uffici delle imposte, nonché funzioni consultive e di diffusione*

delle informazioni circa la politica fiscale locale. I riferimenti alla valutazione degli accertamenti erariali, ai fini della partecipazione comunale all'accertamento, caddero rapidamente in desuetudine”.

Conclusioni

Per l'IFEL, quindi, la costituzione del Consiglio tributario non può costituire una priorità per l'azione comunale in materia di partecipazione all'accertamento.

“Nessuno dei compiti comunali di cui alla normativa vigente, così come revisionata con l'articolo 18, viene inficiato da un ritardo nella costituzione dei nuovi Consigli, né tale ritardo – peraltro ampiamente motivato dalla mancanza di strumenti attuativi del decreto 77/1945 – appare oggetto di sanzione sotto alcun profilo”.

Sulla base dell'attuale normativa, il Comune può costituire i nuovi organismi regolamentandoli autonomamente, qualificandoli in senso consultivo e tenendo conto degli scarni elementi direttamente applicabili recati dall'articolo 18, sul modello delle citate esperienze di qualche decennio fa. Questo è l'orientamento seguito dai pochi Comuni che hanno finora provveduto all'emanazione del regolamento.

La regolamentazione comunale deve puntare, in particolare, ad evitare i rischi maggiori derivanti dalla nuova disciplina:

- contenendo l'effetto di espansione dei costi;
- minimizzando ogni aggravio procedurale, assicurando il mantenimento delle responsabilità del Comune, sia per gli aspetti programmatori e di disegno della politica fiscale – anche in materia di partecipazione all'accertamento – sia per ciò che riguarda l'autonomia e la responsabilità amministrativa, che deve restare saldamente in capo agli uffici delle entrate.

Inoltre, deve essere abbattuto il rischio che i nuovi organismi diventino sede di “contrattazione” della politica locale in materia di accertamento dei tributi, con riferimento a questo o a quel settore della platea contributiva.

La nota conclude auspicando ulteriori disposizioni di legge, che potrebbero modificare il quadro attualmente vigente., magari nell'ambito del decreto legislativo sulle entrate comunali (il c.d. federalismo municipale) presentato dal Governo il 4 agosto scorso.

L'impostazione stessa dell'art. 18 *“consiglierebbe, infatti, di procedere ad una revisione normativa di questo aspetto, inserendo la partecipazione all'accertamento dei tributi erariali tra le funzioni fiscali comunali in maniera più esplicita e cogente, piuttosto che puntare alla costituzione di strutture inutilmente obbligatorie”.*

L'obbligatorietà dei “consorzi”, inoltre, dovrà essere rivista alla luce dell'avvenuta abolizione di tale forma di associazione tra Enti locali.

5 ottobre 2010

Roberta De Marchi