

Incentivi al personale degli uffici tributi comunali

Contrasto all'evasione tributaria e fiscale: il compenso incentivante

di Samantha Zebri - Responsabile u.o. Entrate e Regolamenti, Comune di Bologna

La legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018), al comma 1091 dell'art. 1, ha finalmente reintrodotta uno strumento incentivante a disposizione dei Comuni simile, nella funzione, a quello che aveva operato in materia di Imposta Comunale sugli Immobili (ICI).

La nuova norma

L'art. 1, comma 1091, Legge n. 145/2018 così dispone:

“Fermo restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i Comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono, con proprio regolamento, prevedere che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. La quota destinata al trattamento economico accessorio, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a carico dell'amministrazione, è attribuita, mediante contrattazione integrativa, al personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, in applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248. Il beneficio attribuito non può superare il 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo individuale. La presente disposizione non si applica qualora il servizio di accertamento sia affidato in concessione.”

Il comma 1091, introdotto al Senato, introduce una facoltà espressamente riservata ai Comuni rispettosi dei termini di legge per l'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto.

La facoltà in oggetto consiste nella possibilità - con proprio regolamento - di potenziare le risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e il trattamento accessorio del personale dipendente (anche di qualifica dirigenziale ed anche in deroga ai limiti di cui all'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 (1)) destinando a ciò - limitatamente all'anno di riferimento - una percentuale (pari al massimo al 5%) del maggiore gettito accertato e riscosso - con riferimento agli accertamenti dell'IMU e della TARI - nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato.

La norma in esame è entrata in vigore il 1° gennaio 2019 per cui concretamente la quota

destinata a tale potenziamento potrà, nel caso, risultare dal consuntivo - che si farà nel 2020 - relativo all'annualità 2019.

Destinazione e destinatari della quota

La quota riservabile ai sensi del comma 1091 è destinata *ex lege* al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'art. 23, comma 2, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

I Comuni che intendano utilizzare tale strumento incentivante sono chiamati a regolamentarne il tipo di attuazione indicando se e come ripartire la quota con riferimento alle due possibili aree di intervento:

- potenziamento delle risorse strumentali;
- trattamento accessorio.

(1) Secondo cui dal 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle

Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Tale regolamento dovrebbe essere riconducibile alla tipologia di cui all'art. 89 del TUEL (regolamento sull'organizzazione di uffici e servizi), come tale di competenza della Giunta Comunale ex art. 48, comma 3, sempre del TUEL.

Da notare, al riguardo, come lo stesso Legislatore precisi, come prima cosa nell'*incipit* del comma 1091, che restano ferme (quindi non in discussione) le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'art. 52, D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446: facoltà che - come noto - sono invece esercitate dal Consiglio Comunale ed attengono alla disciplina del tributo (nel rispetto dei limiti posti dalla stessa norma attributiva di tale potere regolamentare).

La quota destinata al trattamento economico accessorio è da considerarsi al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a carico dell'Amministrazione.

La sua attribuzione deve avvenire tramite contrattazione integrativa e nel rispetto dell'apposito regolamento che i Comuni sono tenuti ad approvare laddove intendano utilizzare tale strumento incentivante.

Destinatario dell'incentivo economico relativo al trattamento accessorio è il personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del Comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, in applicazione dell'art. 1, D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla Legge 2 dicembre 2005, n. 248.

La norma pone in rilievo il fatto che possa essere destinatario di tale forma di incentivazione il personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate: con ciò suggerendo che la concreta individuazione dei destinatari dell'incentivo debba necessariamente correlarsi con le risultanze del piano degli obiettivi circa le attività del settore entrate.

La norma inoltre - richiamandosi al personale "impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate" - parrebbe porsi in un'ottica

organizzativa, aprendo alla valorizzazione di strutturati contributi di personale non necessariamente incardinato nel settore entrate purché assegnatario dei relativi obiettivi.

Tra tali obiettivi/attività il Legislatore del comma 1091 richiama espressamente le attività connesse alla partecipazione del Comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti (2).

Come noto, l'art. 23, D.Lgs. n. 75/2017 ha disposto una progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale contrattualizzato delle Amministrazioni Pubbliche, demandata alla contrattazione collettiva (per ogni Comparto o Area di contrattazione) e realizzata attraverso i fondi per la contrattazione integrativa, all'uopo incrementati nella loro componente variabile.

Come specificato anche nella relazione che accompagna la Legge di Bilancio 2019 con riferimento allo strumento incentivante introdotto con il comma 1091, la contrattazione collettiva - tenendo conto delle risorse annuali destinate alla contrattazione integrativa - opera la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione (distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale) delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna Amministrazione.

Il comma 2 dell'art. 23 (richiamato nel comma 1091) prevede che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche con qualifica dirigenziale, di ciascuna delle Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001 non possa superare dal 1° gennaio 2017 il corrispondente importo determinato per il 2016. Ciò per finalità di semplificazione amministrativa, valorizzazione del merito, qualità dei servizi e per garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa con invarianza della spesa.

La norma pone infine alcuni limiti espliciti precisando che:

(2) In applicazione del principio di sussidiarietà e al fine di rafforzare gli strumenti della lotta all'evasione fiscale, il legislatore ha previsto un maggior coinvolgimento degli Enti territoriali nell'attività di accertamento e riscossione. Per quanto concerne i Comuni, l'art. 1, comma 1, D.L. n. 203/2005 disponeva in origine l'attribuzione a tali Enti di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme riscosse con il concorso dei medesimi. Tale ammontare è stato in un primo momento elevato al 50 per cento (art. 2, comma 10, lett. b), D.Lgs. n. 23/2011). Successivamente, per gli anni 2012, 2013 e 2014, ai Comuni è stato assegnato l'intero maggior gettito ottenuto a seguito dell'intervento svolto dall'Ente stesso nell'attività di accertamento (art. 1, comma 12-bis, D.L. n. 138/2011). Con la Legge di stabilità 2015 (comma 702, Legge n. 190/2014) per il triennio 2015-2017 la

predetta quota era stata fissata nella misura del 55 per cento; secondo tale assetto normativo, ai Comuni sarebbe spettato un ammontare inferiore a quello temporaneamente attribuito nel triennio precedente (2012-2014), ancorché in misura più elevata di quanto stabilito in via ordinaria dalla legge (D.Lgs. n. 23/2011). L'art. 10, comma 12-duodecies, D.L. n. 192/2014, modificando il D.L. n. 138/2011 ha disposto che fino al 2017 venga riconosciuto ai comuni il 100 per cento delle maggiori somme riscosse per effetto della partecipazione dei Comuni stessi all'azione di contrasto all'evasione. Da ultimo, l'incentivo previsto per la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario pari al 100 per cento del riscosso è stato esteso agli anni 2018 e 2019 (art. 4, comma 8-bis, D.L. n. 193/2016).

- essa non trova applicazione se il servizio di accertamento è affidato in concessione;
- il beneficio attribuito non può superare il 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo individuale.

In sintesi

Finalmente, dopo anni di attesa, è arrivata anche per IMU e TARI una norma che, come era accaduto per l'ICI, consente di incentivare e potenziare l'attività di contrasto all'evasione tributaria effettuata direttamente dai Comuni (3). L'art. 1, comma 1091, Legge n. 145/2018 offre ai Comuni uno strumento facoltativo che, per trovare concreta applicazione, deve essere oggetto di regolamentazione e confronto sindacale. È

strumento riservato a Comuni "virtuosi" nel rispettare i termini di legge previsti per l'approvazione di bilancio e rendiconto ed è destinato a potenziare le risorse (quelle strumentali e, sotto l'aspetto motivazionale, quelle umane) del settore entrate del Comune: settore dall'importanza strategica fondamentale perché ad esso sono affidati nevralgici obiettivi di reperimento ed incasso delle entrate dell'Ente incidenti non solo sugli equilibri finanziari, ma anche sulle politiche fiscali (es. in materia di leva fiscale) e sul regolare svolgimento delle attività dell'Ente. Ora l'iniziativa passa ai Comuni, che potranno disciplinare tale strumento ed individuare le modalità operative con cui darvi attuazione.

(3) Sul tema cfr. di A. Giordano, "I compensi incentivanti per l'accertamento", in *Azienditalia - Finanza e Tributi*, 13/2001, pag. 708; A. Gerla, "Premiata la collaborazione dei comuni alla lotta all'evasione fiscale", in *Azienditalia - Finanza e Tributi*, 1/2006,

pag. 9; F. Gavioli, "La partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali", in *Azienditalia - Finanza e Tributi*, 11/2011, Inserto.