



**AUDIZIONE ANCI**

**COMMISSIONE FINANZE E TESORO  
SENATO DELLA REPUBBLICA**

**DL FISCALE 2018**  
*(decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119)*

**Roma, 5 novembre 2018**



## Sommario

|                                                                          |   |
|--------------------------------------------------------------------------|---|
| Premessa.....                                                            | 2 |
| Principali contenuti e criticità del Decreto fiscale (dl 119/2018) ..... | 3 |
| Specifiche proposte di razionalizzazione dei tributi locali .....        | 4 |
| IMU e Tasi .....                                                         | 4 |
| Imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni .....      | 4 |
| Maggiorazione Tasi.....                                                  | 5 |
| COSAP .....                                                              | 5 |
| Tariffa Rifiuti .....                                                    | 5 |
| Addizionale comunale sui diritti aeroportuali.....                       | 6 |
| Misure a sostegno delle attività di contrasto all'evasione fiscale ..... | 6 |
| Semplificazioni ed esenzioni fiscali per i Comuni.....                   | 6 |
| Entrate proprie delle Città metropolitane .....                          | 7 |
| Proposte per la riforma della riscossione delle entrate locali.....      | 7 |

## Premessa

Il provvedimento in esame interviene su specifici aspetti con la finalità di un alleggerimento dei rapporti tra contribuenti ed amministrazione finanziaria.

L'ANCI da tempo segnala l'urgenza di un generale ripensamento della fiscalità comunale, oggetto negli ultimi anni di numerosi e talvolta skoordinati interventi, sia per ciò che concerne gli aspetti disciplinari, sia con riferimento ai flussi finanziari, in prevalenza funzionali al recupero di risorse per la tenuta dei conti pubblici e per il rispetto degli obblighi assunti in sede UE.

Anche la redistribuzione dei gettiti immobiliari, contestuale alla progressiva abolizione dei trasferimenti statali, unitamente all'avvio della perequazione delle risorse (fabbisogni e capacità fiscali standard), ha aggravato il disallineamento tra prelievo locale e finanziamento dei Comuni.

Un intervento di complessiva riorganizzazione del sistema fiscale locale è certo difficile, ma quanto mai necessario. Tra le riforme inattuate, ancorché sollecitate anche in sede comunitaria, va ricordata quella relativa al catasto, i cui valori obsoleti incidono direttamente sulla ripartizione dei carichi fiscali tra i contribuenti e delle risorse tra i comuni.

Qualche prospettiva di intervento si è aperta nei mesi scorsi in tema di riscossione locale, come riportiamo nel seguito. Inoltre, diverse iniziative meno sistematiche ma di grande utilità possono essere intraprese, anche in occasione della manovra finanziaria 2019 e, in particolare, nell'ambito della conversione in legge del dl 119, oggetto di questa audizione.



### Principali contenuti e criticità del Decreto fiscale (dl 119/2018)

Il decreto ha un impatto diretto sulle entrate comunali prevalentemente per effetto degli articoli da 2 a 4, che prevedono nello specifico:

- la definizione agevolata degli avvisi di accertamento (art. 2)
- la definizione agevolata dei crediti iscritti a ruolo (art. 3)
- lo stralcio e la cancellazione *ope legis* dei singoli carichi residui iscritti a ruolo fino al 2010, di valore non superiore a 1000 euro (art.4)

La definizione agevolata dei verbali di contestazione (art.1) non sembra rilevare sulla gestione dei tributi o canoni degli enti locali, essendo lo strumento del verbale di constatazione tipico del processo di accertamento dell'Agenzia delle Entrate.

Si formulano di seguito alcune considerazioni a supporto degli emendamenti presentati in allegato:

- **la definizione agevolata degli accertamenti (art. 2) dovrebbe estendersi in modo esplicito anche alle entrate tributarie e patrimoniali degli enti locali.** L'attuale formulazione dell'articolo 2, infatti, pur non delimitando espressamente l'intervento agli atti erariali, può generare incertezza e limitare l'accesso al beneficio, in assenza di una specifica regolamentazione locale. Ad avviso dell'ANCI, inoltre, questo tipo di interventi – come avvenuto in passate occasioni – deve essere condotto con riferimento agli enti territoriali in un quadro di autonomia e facoltatività. **Si deve cioè fornire uno strumento di mitigazione e agevolazione alla definizione dei rapporti tributari e contributivi e non imporre soluzioni di carattere nazionale.** Si ritiene quindi necessario dare ai Comuni e agli enti locali **la facoltà di deliberare** la definizione agevolata sulle proprie entrate, in base di criteri simili a quelli previsti per le entrate erariali ed aggiungendo la possibilità per il contribuente di definire i propri debiti mediante versamento spontaneo, senza applicazione di sanzioni e interessi, anche in assenza di accertamento.

In questo senso va la proposta di emendamento che introduce l'articolo 2-bis;

- **la definizione agevolata dei crediti iscritti a ruolo (art. 3) dovrebbe essere, sempre facoltativamente, estesa ai crediti oggetto di ingiunzione di pagamento, come già avvenuto con le precedenti “rottamazioni” 2016 e 2017.**

In questo senso va la proposta di emendamento che introduce l'articolo 3-bis;

- **la cancellazione dei singoli carichi iscritti a ruolo di valore inferiore a 1000 euro (art. 4), pur riguardante un periodo risalente nel tempo (2000-2010), pone problemi di carattere sia ordinamentale che finanziario:**
  - a) sotto il profilo ordinamentale e di principio, la legge interviene direttamente e senza compensazione su crediti di spettanza locale e in particolare dei Comuni, mentre è indubbio che almeno una parte, anche piccola delle quote in questione può tuttora essere oggetto di riscossione;
  - b) sotto il profilo finanziario, va in primo luogo sottolineato che i carichi a ruolo di basso importo sono per la gran parte di spettanza comunale. Si stima un complesso di annullamenti valutabile tra i 3 e i 5 miliardi di euro, sulla base delle iscrizioni a ruolo del periodo considerato e dalle percentuali di annullamento/sgravio e pagamento osservate nel tempo.

Non tutte le cancellazioni in questione concorrono alla formazione degli equilibri contabili, soprattutto a seguito del riaccertamento straordinario dei residui del 2015



e della formazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). Tuttavia, una parte non trascurabile di enti ha mantenuto a residuo i carichi iscritti a ruolo, in quanto formalmente “coltivati” dal concessionario fino alla presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità. Un intervento *ope legis*, senza certezze sugli effetti e senza eventuali contropartite a supporto degli squilibri generati, metterebbe a rischio fasce di enti in tensione finanziaria, che hanno storicamente accertato le entrate iscritte a ruolo (e non i relativi incassi), che possono inoltre aver avuto difficoltà di attuazione del riaccertamento straordinario.

È necessario quindi:

- a) analizzare senza pregiudizi gli effetti sulle diverse situazioni di un gruppo di comuni sufficientemente rappresentativo,
- b) introdurre la facoltatività dell'abolizione dei ruoli pregressi,
- c) studiare comunque una misura compensativa.

Un rilevante effetto compensativo potrebbe essere perseguito anche attraverso la **riapertura del riaccertamento straordinario dei residui**, esigenza comunque già avvertita da molti enti locali a quattro anni dall'entrata in vigore della riforma contabile e a maggior ragione necessaria a seguito delle previsioni contenute nel decreto in commento.

Pertanto, alla luce di quanto sinteticamente esposto, ANCI valuta da un lato che la misura sia opportuna da un punto di vista generale, dall'altro che l'opportunità e sostenibilità dell'intervento si raggiunge soltanto con modifiche sostanziali alla norma finalizzate ad attutire l'impatto sui bilanci, a garantire l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali, nonché ad assicurare un principio di equità fra i contribuenti.

### **Specifiche proposte di razionalizzazione dei tributi locali**

L'ANCI presenta inoltre una serie di proposte di “aggiornamento” della disciplina dei tributi locali che possono restituire maggiore organicità ai prelievi in una prospettiva di semplificazione nella gestione e nei rapporti con i contribuenti, di certezza dei gettiti e di potenziamento delle attività di contrasto all'evasione.

#### **IMU e Tasi**

Quale principale misura di razionalizzazione dei prelievi locali, l'ANCI propone di **riunire IMU e Tasi in un unico prelievo**, abolendo la Tasi e superando così un sistema dei tributi locali inutilmente articolato in una molteplicità di aliquote sulle medesime basi imponibili, in un quadro di maggiore semplificazione per i contribuenti e per gli uffici comunali, nonché di equivalenza dei gettiti standard, coerenti con quelli già registrati in regime IMU-TASI.

**Il testo della proposta è in corso di definizione e sarà inviato nei prossimi giorni.**

#### **Imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni**

È necessario porre rimedio alle novità intervenute in materia di **Imposta sulla pubblicità** per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n.15 del 2018, che, annullando di



fatto le delibere di aumento delle tariffe emanate nel quinquennio 2013-2018, rischia di produrre un impatto sui bilanci comunali per molte decine di milioni di euro. In sostanza si propone:

- di ripristinare, a partire dal 2019, la facoltà di prevedere gli aumenti tariffari resi illegittimi dalla sentenza, evitando così di riportare i massimi tariffari ai livelli di vent'anni fa;
- la rateizzazione dei rimborsi delle maggiorazioni introdotte nel periodo 2013-2018.
- di valutare l'entità dei rimborsi richiesti ai Comuni attraverso un'analisi puntuale per l'eventuale introduzione di una misura compensativa del gettito perduto.

### **Maggiorazione Tasi**

La maggiorazione Tasi è stata introdotta nel 2014 per permettere ai Comuni di recuperare il gettito in precedenza fornito dall'applicazione dell'IMU sull'abitazione principale e non più ottenibile con i criteri più restrittivi introdotti con il passaggio alla Tasi (art. 1, co. 677, l. n.147 del 2013). Anche in regime di blocco della leva fiscale (2016-18), la maggiorazione è stata consentita ai Comuni che già l'applicavano, con espressa deliberazione annuale.

La proposta permette l'applicazione della maggiorazione Tasi per tutti i Comuni entro il limite dello 0,4 per cento, inferiore a quello originario (0,8 per cento), elevato fino al livello effettivamente raggiunto nel 2018, se superiore allo 0,4.

La differenziazione delle aliquote con riduzione allo 0,4 per cento, nel caso di non avvenuta applicazione della maggiorazione, limita la ripresa di manovrabilità della maggiorazione che è ora applicabile esclusivamente sulle "seconde case" e sugli immobili non abitativi.

### **COSAP**

Le tariffe del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche sono state determinate oltre venti anni fa e gli importi previsti nella legge istitutiva del Cosap sono ormai vetusti ed irrisori, considerato che sulle aree concesse alle aziende di erogazione di pubblici servizi, i Comuni devono effettuare costantemente manutenzione ordinaria e straordinaria che comporta l'impegno anche di considerevoli somme.

È necessario prevedere una revisione degli importi delle tariffe anche al fine di consentire agli enti un'adeguata manutenzione degli spazi e delle aree pubbliche.

Inoltre, molti Comuni lamentano la mancata conoscenza del numero effettivo delle utenze, che si trova nella disponibilità delle sole aziende di erogazione di pubblici servizi, che di fatto non sono tenute a trasmettere agli enti locali informazioni adeguate. La presente proposta prevede pertanto un obbligo da parte delle suddette aziende di trasmettere il numero complessivo delle utenze agli enti richiedenti, ancorché in forma anonima.

### **Tariffa Rifiuti**

In materia di TARI si chiede di:

- estendere anche al biennio 2019-20 la possibilità per i Comuni di adottare i **coefficienti di cui all'allegato 1 dello stesso DPR 158/1999**, in misura inferiore



ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento, al fine evitare cambiamenti troppo marcati del prelievo su talune categorie di utenti;

- assicurare ai Comuni un più **ordinato processo di deliberazione delle tariffe Tari**, il cui termine viene fissato al 30 aprile di ciascun anno, anziché collegato alla data di deliberazione del bilancio di previsione. La norma proposta, disgiungendo il termine di approvazione delle tariffe TARI da quello di approvazione del bilancio comunale, concede ai Comuni più tempo per la ricezione dei piani finanziari – la cui tempistica di acquisizione non è nella disponibilità dell'ente locale – e l'aggiornamento ed approvazione delle nuove tariffe TARI;
- consentire ai **soggetti affidatari della gestione del servizio rifiuti di riscuotere il tributo** con le medesime modalità dei soggetti privati iscritti all'Albo di cui all'art. 53 del d.Lgs. 446/1997 (ovvero tramite ingiunzione fiscale) a condizione che si tratti di società *in house* o di aziende controllate da soggetti pubblici.

### **Addizionale comunale sui diritti aeroportuali**

Si chiede di introdurre più razionali procedure di riparto dell'addizionale sui diritti d'imbarco aeroportuali che consentano di avere maggiore certezza nel riversamento ai Comuni da parte del Ministero dell'interno delle somme acquisite a tale titolo.

Si prevede inoltre di assicurare l'intera spettanza dell'addizionale (costituita peraltro da una piccola parte dell'ammontare totale del prelievo, circa 40 centesimi/passeggero sugli oltre 6,5 euro acquisiti), in quanto tributo proprio dei comuni coinvolti, impedendo che il gettito venga decurtato a seconda di criteri di riduzione della spesa ministeriale impropriamente applicati anche a questa voce.

### **Misure a sostegno delle attività di contrasto all'evasione fiscale**

Si propongono una serie di interventi che mirano al potenziamento delle attività di controllo e di contrasto all'evasione:

- estendere i dispositivi dell'istituto della partecipazione all'accertamento dei tributi erariali anche ai recuperi di somme effettuati dall'Agente della riscossione tramite l'emissione dei c.d. "avvisi bonari";
- reintrodurre misure di incentivazione, già previste dalla disciplina ICI e non riconfermate con l'introduzione dell'IMU, in favore delle strutture comunali preposte alla gestione delle entrate e alla partecipazione all'accertamento;
- introdurre la facoltà di richiedere requisiti di regolarità fiscale agli operatori economici in occasione del rilascio di licenze, autorizzazioni e concessioni, o in occasione di procedure per l'affidamento di contratti pubblici.

### **Semplificazioni ed esenzioni fiscali per i Comuni**

- **esentare i Comuni dal pagamento dell'imposta di registro** sugli atti esecutivi di crediti vantati dagli enti pubblici territoriali e dal pagamento **del contributo unificato**;
- ancorare l'**individuazione della commissione tributaria competente** alla territorializzazione del soggetto attivo d'imposta.



### **Entrate proprie delle Città metropolitane**

L'istituzione delle Città metropolitane costituisce un importante passaggio nel riassetto anche istituzionale dei governi territoriali. La crisi finanziaria degli enti di area vasta ha pesantemente coinvolto l'avvio della nuova istituzione locale, a fronte di significative ulteriori funzioni attribuite dalla legge alle Città metropolitane.

Si propone l'istituzione di una specifica entrata propria delle Città metropolitane in attuazione dell'articolo 24, comma 4, del d.lgs. n. 68 del 2011, la cui previsione è finora rimasta inattuata. Al fine di assicurare la disponibilità immediata del nuovo strumento fiscale la norma proposta istituisce direttamente il tributo sull'imbarco/sbarco dei passeggeri nei porti ed aeroporti siti nel territorio delle città metropolitane, anziché rimandare ad un successivo provvedimento attuativo.

Il riparto dell'entrata tra le Città metropolitane viene articolato in due quote, la prima (60% dell'incasso) direttamente calibrata sul gettito territorialmente acquisito, la seconda in base ad accordo presso la Conferenza Stato-Città, al fine di perequare l'entrata sulla base di criteri di dimensione e di fabbisogno, a contrasto dell'ampia variabilità del gettito direttamente acquisibile in ragione della diversa collocazione delle infrastrutture portuali e aeroportuali.

Il campo di applicazione del tributo viene esteso sulla base di una misura fissa (1 euro) ai siti portuali e aeroportuali non facenti parte del territorio della città metropolitana, ma collocati nell'ambito del più vasto territorio regionale, in considerazione delle capacità attrattive della città metropolitana e della diseguale distribuzione territoriale di porti ed aeroporti. Parte dell'entrata determinatasi per effetto del nuovo tributo viene riassegnata al Comune ove si situa l'infrastruttura portuale o aeroportuale per essere impiegata per il finanziamento della manutenzione delle opere pubbliche connesse con l'attrattività turistica e con la funzionalità dell'infrastruttura stessa.

### **Proposte per la riforma della riscossione delle entrate locali**

**In documento separato viene riportato il testo delle norme di riforma della riscossione** delle entrate locali come definito nel tavolo di confronto attivato presso il Dipartimento delle Finanze del Mef, che ha visto la partecipazione, oltre che di ANCI-IFEL, di diverse amministrazioni e soggetti interessati (Ministero dell'Interno, AGID, Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate-Riscossione, ANACAP). Si riportano inoltre alcune norme proposte da Anci e non confluite nel testo condiviso, per ulteriore approfondimento.

L'urgenza di un intervento organico sulla riscossione delle entrate locali è ormai ampiamente condivisa. Quasi tutti i casi di crisi finanziaria hanno quale determinante principale la difficoltà di una gestione efficace delle entrate proprie, ma i sintomi di difficoltà sono diffusi tra tutte le amministrazioni. Le procedure sulla riscossione locale sono vecchie e necessitano di revisione, semplificazione e snellimento, condizioni essenziali per la convergenza del sistema degli enti locali in un percorso di stabile equilibrio finanziario.

Si segnala inoltre l'esigenza, sulla quale non ci sono per ora proposte formalizzate, di norme e prassi operative specifiche riguardanti la riscossione delle entrate locali da parte dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione, al fine di rendere disponibile sull'intero territorio nazionale un servizio di riferimento caratterizzato da un soddisfacente grado di efficienza ed efficacia.