



AUDIZIONE ANCI

**Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze**

**Disposizioni per la semplificazione fiscale, il sostegno delle
attività economiche e delle famiglie e il contrasto dell'evasione
fiscale**

(A.C. 1074)

Roma, 6 novembre 2018



Sommario

Il contesto.....	2
Principali contenuti e proposte al ddl “Semplificazioni fiscali” (AC 1074).....	3
Specifiche proposte di razionalizzazione dei tributi locali	4
Unificazione IMU e Tasi.....	4
Imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni	4
Maggiorazione Tasi.....	5
Aggiornamento tariffe 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
Semplificazione dell’impiego dei proventi da sanzioni al Codice della strada	6
Proposte per la riforma della riscossione delle entrate locali.....	7

Il contesto

La proposta di legge riguarda disposizioni per la semplificazione fiscale e di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti.

Le esigenze di semplificazione costituiscono un terreno di intervento di primaria importanza anche per ciò che riguarda gli oneri in capo alle amministrazioni locali, i cui costi in termini di tempo e risorse si ripercuotono direttamente e indirettamente sulla qualità dei servizi che l’amministrazione stessa è in grado di erogare. In questa più ampia accezione, il provvedimento oggetto dell’audizione odierna si collega con finalità da tempo perseguite dall’ANCI in particolare attraverso una specifica piattaforma di proposte di semplificazione amministrativa, contabile e fiscale, con l’obiettivo di “liberare” i Sindaci e gli amministratori locali da tutti quegli ostacoli che impediscono un’attività continuativa e regolare durante il loro mandato e, soprattutto, li impegnano in attività e compiti inutilmente gravosi e in molti casi anacronistici.

Solo a titolo esemplificativo, è stato stimato che per 44 dati la cui pubblicazione è obbligatoria, esiste un concomitante obbligo di comunicazione ad una o più amministrazioni. Si può stimare che ogni Comune (indipendentemente dalla classe demografica) è oggi obbligato a tenere aggiornate tra le 100 e 150 informazioni e comunicazioni, a cadenze diverse, verso più pubbliche amministrazioni. Per poter assumere occorrono 16 adempimenti preventivi e verifiche finanziarie. Gli adempimenti diventano circa 50 prima di poter approvare il bilancio di previsione annuale.

Inoltre, l’accesso alle banche dati delle Pubbliche Amministrazioni è spesso oneroso per i Comuni, anche nell’esercizio delle proprie funzioni istituzionali.



Il provvedimento oggi in esame purtroppo reca solo poche misure di diretto interesse dei Comuni, ma può rappresentare un'occasione importante per mettere mano ad una serie di necessarie revisioni dirette a semplificare la quotidiana gestione delle attività amministrative degli enti locali. Le proposte che presentiamo in materia di fiscalità locale e di contrasto all'evasione fiscale, riguardano alcuni aspetti che

Gli interventi legislativi succedutisi negli ultimi anni, piuttosto che rappresentare un'evoluzione coerente con i mutati presupposti normativi ed applicativi, sono stati in prevalenza funzionali al recupero di risorse per la tenuta dei conti pubblici e per il rispetto degli obblighi assunti in sede UE.

L'ANCI da tempo segnala l'urgenza di un **complessivo riordino della fiscalità comunale** e della riscossione locale, rimaste ancorate a provvedimenti vetusti, ed in taluni casi ormai anacronistici. 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 inattuata, 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 della discussione dei provvedimenti di più diretta rilevanza fiscale.

L'ANCI ritiene opportuno pertanto riproporre 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.

Principali contenuti e proposte al ddl "Semplificazioni fiscali" (AC 1074)

Di seguito le norme di più diretto interesse per i Comuni contenute nel ddl 1074:

L'articolo 9 stabilisce che il versamento dell'addizionale comunale all'IRPEF sia effettuato dai sostituti d'imposta "cumulativamente per tutti i Comuni di riferimento". Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, saranno definite le modalità per l'attuazione del presente comma e per la ripartizione giornaliera, da parte dell'Agenzia delle entrate in favore dei comuni, dei versamenti effettuati dai contribuenti e dai sostituti d'imposta a titolo di addizionale comunale all'IRPEF, avendo riguardo anche ai dati contenuti nelle relative dichiarazioni fiscali.

L'attuale disciplina prevede che *"il versamento dell'addizionale comunale all'IRPEF è effettuato direttamente ai comuni di riferimento, attraverso apposito codice tributo assegnato a ciascun comune"*. Il DM di attuazione 5 ottobre 2007 prevede che la modalità sia il versamento tramite F24 dell'addizionale comunale tramite il sostituto d'imposta.



Se è chiaro l'obiettivo di semplificazione che la norma vuole perseguire, si ritiene necessario assicurare la massima speditezza del procedimento di riparto dei fondi spettanti a ciascun Comune.

L'articolo 13 stabilisce la decorrenza dell'efficacia delle deliberazioni regolamentari e tariffarie relative alle entrate tributarie degli enti locali a partire dalla data di pubblicazione sul sito del MEF.

Tale disposizione, **di cui l'ANCI propone la soppressione**, andrebbe a limitare in maniera illogica l'operatività e l'efficacia delle delibere regolamentari e tariffarie adottate da parte degli enti locali. Infatti, il sistema di monitoraggio e pubblicità attualmente vigente e le misure sanzionatorie ad esso connesso in caso di invio tardivo delle delibere appaiono sufficienti – anche secondo quanto condivisibilmente osservato dal Ministero dell'economia e delle finanze nel corso dell'audizione del 9 ottobre u.s. – ad assicurare la piena pubblicità e trasparenza delle deliberazioni regolamentari e tariffarie adottate dagli enti locali senza che sia necessario intervenire ulteriormente in materia.

Specifiche proposte di razionalizzazione dei tributi locali

Unificazione 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 proposto in documento separato raccoglie ed integra la normativa attualmente vigente sull'IMU e sulla Tasi in un quadro di più organica ed unitaria normazione del prelievo.

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 mille, inferiore a quello originario (0,8 per mille), elevato fino al livello effettivamente raggiunto nel 2018, se superiore allo 0,4.

La differenziazione delle aliquote con limitazione allo 0,4 per mille, 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.

Aggiornamento tariffe 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.

L'ANCI è inoltre disponibile a discutere l'inserimento di una normativa che stabilisca criteri uniformi per la tassazione delle pertinenze ai fini Tari, come già avviene nell'ambito della disciplina IMU-Tasi. Si supererebbe così l'incertezza e l'assenza di riferimenti normativi che ha portato ai casi – invero sporadici – di tassazione delle pertinenze superiore a livelli comunemente considerati “normali”, in particolare attraverso l'applicazione impropria della quota variabile della tariffa.

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 sui 7,5 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'Agenzia delle Entrate tramite l'emissione dei c.d. “avvisi bonari”, che sono diventati il principale canale di recupero dell'Agenzia;
- 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.

Semplificazione dell'impiego dei proventi da sanzioni al Codice della strada

L'attuale disciplina obbliga alla destinazione del 50 per cento dei proventi delle multe per violazioni del Codice della strada incamerati dai Comuni e dagli altri enti territoriali ad



una serie di attività connesse al miglioramento della circolazione stradale e delle strutture amministrative preposte.

Sarebbe opportuno modificare tale disciplina, l'obbligo dell'impiego del 12,5% dei proventi, rispettivamente per la segnaletica stradale e per il potenziamento dei servizi di polizia locale. Gli oggetti di intervento vengono mantenuti, lasciando però all'ente locale la responsabilità di ripartire l'impiego del complessivo 50% vincolato tra i diversi tipi di impiego previsti dalla legge.

La modifica consente una semplificazione della gestione del vincolo di destinazione, resa oggi molto complessa per la necessità di accantonare quote anche in assenza delle esigenze di utilizzo indicate dalla legge, sacrificando altri interventi pur compresi nel dettato normativo.

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.