



DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE

**AL DISEGNO DI LEGGE N. C 1544, DI CONVERSIONE DEL DECRETO — LEGGE N. 102
DEL 2013, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI IMU, DI ALTRA
FISCALITÀ IMMOBILIARE, DI SOSTEGNO ALLE POLITICHE ABITATIVE E DI FINANZA
LOCALE, NONCHÉ DI CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI E DI TRATTAMENTI
PENSIONISTICI.**

COMMISSIONI RIUNITE V BILANCIO E VI FINANZE

ROMA, 20 SETTEMBRE 2013

IL QUADRO FINANZIARIO DEI COMUNI

Negli anni dal 2007 al 2014 il contributo finanziario apportato dai Comuni al risanamento della finanza pubblica è stato di oltre 16 miliardi di euro, derivanti per il 45% da taglio di risorse e per il 55% da inasprimento del Patto di Stabilità. In particolare, lo sforzo richiesto ai Comuni attraverso il Patto di stabilità interno ha costretto gli enti a fornire saldi positivi alla finanza pubblica, pari 4,5 miliardi di euro, con risorse che potrebbero essere destinate ad investimenti e servizi per le comunità amministrate.

Dal 2010 la maggior parte dei provvedimenti che hanno riguardato gli enti locali hanno disposto tagli alle assegnazioni statali: il decreto legge 78 del 2010 ha disposto un taglio per un importo pari a di 2,5 miliardi di euro applicato al biennio 2011-2012, il decreto legge 201 del 2011 li ha ridotti di 1,510 miliardi di euro ed infine il decreto legge 95 del 2012 ha disposto un taglio complessivo di 2,5 miliardi di euro.

Il Contributo finanziario dei Comuni

<i>Dati in mln euro</i>	Totale Cumulato 2007-2014
Manovra	16.177
di cui taglio Monti (DL 201/2011)	1.450
di cui taglio trasferimenti (DL 78/2010)	2.500
di cui taglio spending review (DL 95/2012)	2.500
di cui "taglio occulto" passaggio ICI 2010 /IMU	1.000

Gli enti locali hanno reagito all'inasprimento della manovra attraverso la contrazione della voce di spesa maggiormente comprimibile, ovvero gli investimenti, tenendo comunque sotto controllo la spesa corrente che è in larga parte composta da impegni che il Comune è obbligato ad onorare, come gli stipendi ed il pagamento degli interessi sul debito. ISTAT rileva una riduzione della spesa per investimenti dei Comuni tra il 2007 ed il 2011 del 23% ed è prevedibile una riduzione pari almeno al 20% dal 2012, con effetti fortemente recessivi sull'economia locale e nazionale.

INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI 2007-2011

Valori in milioni di euro

	2007	2008	2009	2010	2011	Variazione cumulata 2007-2011
Valori assoluti	15.679	14.742	15.049	12.689	12.090	-3.589
Variazione % annua		-6,0%	2,1%	-15,7%	-4,7%	-22,9%

Fonte: elaborazioni su dati Conto Economico ISTAT

Nella composizione della spesa corrente si nota un aumento della spesa sociale ed una leggera contrazione delle altre voci, ciò ad evidenziare come i Comuni in questa fase di crisi hanno fornito risposte concrete alle sempre più crescenti difficoltà socio-economiche in cui vertono i propri cittadini.

Gli enti inoltre hanno dovuto reagire, oltre ai tagli alle assegnazioni statali e al risanamento dei conti pubblici, anche alle continue modifiche normative dell'assetto tributario che ha generato non poca incertezza.

A partire dal decreto legge 201 del 2011 che ha anticipato l'introduzione dell'IMU "sperimentale" al 2012 (dl 201/2011), che è stato attuato in un contesto di ulteriore riduzione delle risorse effettive disponibili per i Comuni e di progressivo irrigidimento dei margini di manovra nella formazione dei bilanci, i Comuni hanno visto crescere in maniera esponenziale i disagi collegati agli elementi di incertezza sulle risorse.

Giova ricordare che nel 2012 i Comuni sono stati posti nella condizione di conoscere gli importi provvisori da iscrivere nel bilancio di previsione, derivanti da IMU sperimentale e dal Fondo sperimentale di riequilibrio, solo a metà ottobre 2012. Tali importi sono stati poi ulteriormente rivisti, con variazioni in qualche caso significative, a maggio 2013, a consuntivi ormai chiusi.

La stessa strada si sta purtroppo percorrendo anche nel 2013: a metà settembre i comuni ancora non conoscono gli importi delle assegnazioni statali, né gli interventi in merito alla eventuale abolizione definitiva, per il 2013, dell'Imu sull'abitazione principale e sulla sua copertura finanziaria. Inoltre, il quadro normativo che disciplina la TARES (tributo di nuova istituzione che va a sostituire i regimi impositivi precedenti sulla gestione e smaltimento dei rifiuti) continua a subire mutamenti a poche settimane dal termine per la deliberazione dei bilanci..

È in un contesto di così elevata incertezza che gli enti locali devono operare rispondendo a necessità sempre crescenti dei propri cittadini.

L'analisi dell'andamento della pressione fiscale comunale dimostra che gli enti hanno fatto ricorso alla leva fiscale per compensare le manovre che lo Stato ha caricato sul comparto comunale; anzi, se si osserva l'andamento delle risorse totali comunali degli ultimi tre anni, si rileva che le risorse totali a disposizione del comparto mostrano una contrazione, cioè l'aumento della pressione fiscale locale non riesce a compensare i tagli.

Nella tabella sottostante si riporta l'andamento delle assegnazioni statali e le principali entrate tributarie dei comuni.

LE RISORSE COMUNALI COINVOLTE DALLE MANOVRE 2011 2013 <i>Totali nazionali, milioni di euro</i>				
IL PERIMETRO DELLE RISORSE	2010	2011	2012	2013
Trasferimenti statali	16.132	2.667	2.403	1.004
FSR	0	11.365	6.852	0
FSC1 (alim. IMU)	0	0	0	4.718
FSC2 (alim. Stato)	0	0	0	2.040
Totale trasferimenti	16.132	14.032	9.255	7.762
Ici/Imu incassata	9.657	9.648	11.704	11.097
Addizionale energia	723	733	128	30
Addizionale Irpef	2.896	3.041	3.593	3.593
Sforzo IMU	0	0	3.995	4.063
Totale tributi	13.276	13.421	19.420	18.783
Totale perimetro	29.407	27.454	28.675	26.545

Fonte IFEL

Con il d.lgs n. 23 del 2011 si è avviata l'attuazione alla norma contenuta nella Legge sul federalismo fiscale (L. 42/2009) che stabiliva la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali diretti al finanziamento delle spese di qualsiasi natura. La quasi totalità dei trasferimenti erariali nel 2011 è stata sostituita dal Fondo sperimentale di riequilibrio, con riferimento ai territori delle regioni a statuto ordinario, Sardegna e Sicilia. Dal 2010 al 2011 le assegnazioni statali diminuiscono di circa 2 miliardi di euro a causa dei tagli imposti dal Governo mentre restano praticamente costanti le entrate derivanti dai principali cespiti tributari (ICI, addizionale IRPEF e addizionale energia elettrica). Nel 2012 con l'anticipazione dell'IMU sperimentale il gettito tributario aumenta, ma per effetto della riduzione compensativa del gettito IMU comunale ad aliquota base, finalizzata a rendere di fatto le risorse disponibili per ciascun Comune pari al gettito della vecchia ICI, le risorse di base restano costanti. Il monte delle risorse osservato aumenta per effetto dello sforzo fiscale IMU richiesto ai cittadini, che come sopra riportato è servito ai comuni per compensare i tagli e rispettare i vincoli del patto di stabilità interno. Il 2013 è caratterizzato da una diminuzione di risorse complessive rispetto al 2012 di oltre due miliardi di euro imputabile principalmente ai tagli della spending review (dl n. 95/2012). Tale andamento è provvisorio, in quanto potrà ancora essere influenzato da interventi sulle aliquote dell'IMU e dell'addizionale Irpef.

Dalla prima attuazione del federalismo fiscale (2011) i comuni hanno subito una riduzione del perimetro delle risorse, composto da assegnazioni statali e principali voci delle entrate tributarie, per un importo complessivo stimabile tra i 2 e i 3 miliardi di euro: e l'aumento della pressione fiscale non è riuscito quindi a compensare i tagli che i Comuni hanno subito in questi anni.

In sintesi si può affermare che lo Stato ha risparmiato i trasferimenti sostituendoli con tasse locali ed ha tagliato le risorse aumentando l'autonomia fiscale degli enti locali. I cittadini si ritrovano con un aumento della pressione fiscale locale, senza che il comune possa tramutare le maggiori entrate in servizi migliori in termini di qualità e quantità. Non si può quindi più prescindere da una richiesta forte da parte dell'Associazione di maggiore stabilità: non è più possibile svolgere le funzioni a cui sono preposti i comuni senza un quadro normativo e quantitativo stabile.

Per l'anno in corso i Comuni non hanno ancora conoscenza delle risorse da inserire nel bilancio di previsione, la cui scadenza è stata prorogata al 30 novembre dal decreto legge n.102.

Dall'introduzione dell'imu sperimentale i comuni hanno registrato una riduzione di risorse netta pari a circa 1 miliardo, non ancora compensato dallo Stato. Solo per gli anni 2013 e 2014 è assegnato un contributo agli enti non valido ai fini del patto per compensare la riduzione di risorse derivante dal calcolo degli immobili di proprietà comunale nel gettito imu. Il taglio si aggiunge agli altri tagli operati in questi anni .

È appena iniziato il confronto tecnico per definire la distribuzione del Contributo compensativo della prima rata dell'imu 2013, eliminata con il dl 102 , che ammonta a circa 2,4 miliardi di euro.

Ancora non sono definite le risorse destinate ai comuni a titolo di fondo di solidarietà comunale, né nella quantificazione totale, né nella distribuzione. Di conseguenza i singoli enti non conoscono l'ammontare dei recuperi che saranno operati per ogni comune per alimentare il fondo. Nemmeno è noto l'ammontare per singolo ente del taglio disposto dal decreto legge 95 del 2012 (spending review).

Quindi, in sostanza, trascorsi già 9 mesi di attività istituzionale dell'ente, i valori finanziari disponibili non sono certi, creando gravi difficoltà di gestione e rendendo impossibile la programmazione, con grave nocimento delle aspettative dei cittadini dei territori interessati.

QUESTIONI APERTE RELATIVE ALLE RISORSE 2012 DERIVANTI DAL L'INTRODUZIONE DELL'IMU.

L'incremento del prelievo patrimoniale (da 9,5 mld. a oltre 24 mld. di euro) attribuito formalmente ai Comuni determinatosi nel 2012, non ha fornito risorse reali aggiuntive ai Comuni, non solo per effetto dell'acquisizione diretta allo Stato di oltre 8 miliardi di gettito, ma anche per la riduzione compensativa del gettito IMU comunale, finalizzata a rendere le risorse di fatto disponibili per ciascun Comune pari al gettito della vecchia ICI (taglio complessivo per circa 3 mld. di euro).

Le quantificazioni ufficiali della complessa manovra compensativa di assestamento del gettito IMU al gettito dell'ICI, si sono concluse soltanto alla fine di maggio 2013 con la pubblicazione delle stime Mef dell'IMU 2012 definitive e delle conseguenti rettifiche alle assegnazioni statali da Fondo di riequilibrio. Le stime ministeriali hanno prodotto ulteriori tagli, che l'Anci ha più volte indicato in oltre un miliardo di euro.

In particolare, il mancato gettito standard dell'IMU rispetto alle stime MEF è pari a circa 550 milioni, di cui 304 milioni per l'inclusione del gettito virtuale imputato agli immobili di proprietà comunale e 244 milioni per "code di gettito" di cui il MEF prevede la futura acquisizione.

IMU base incassata (stima MEF)	11.704
valutazione immobili comunali in IMU (stima MEF)	304
code di gettito ancora da considerare	244
Totale stima MEF	12.252
<i>Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Mef, delibere comunali e pagamenti IMU</i>	

A queste risorse non acquisite, ma considerate per la determinazione delle assegnazioni statali, si aggiunge la perdita di circa 460 milioni di euro subita dal comparto per effetto della considerazione da parte del Governo di un gettito dell'ICI pari a 9,2 mld. di euro, inferiore a quello revisionato dall'ISTAT nel maggio 2012 (9,7 mld.). La riduzione compensativa delle risorse è quindi risultata in eccesso, in violazione della clausola di salvaguardia indicata dal dl 201 (art. 13, co. 17).

Si ribadisce ancora una volta la necessità del ristoro delle risorse mancanti dal gettito IMU 2012 su cui è necessario giungere ad una soluzione, individuando eventualmente l'idonea copertura in sede di conversione del decreto legge n.102.

L'erogazione del contributo a fronte del maggior taglio subito dai Comuni, per l'inclusione degli immobili di proprietà comunale nella stima dell'IMU (disposta con il dl 35/2013), costituisce un rimedio del tutto parziale, poiché si tratta di un provvedimento una tantum (biennio 2013 -2014) e le risorse assegnate non possono essere computate tra le entrate valide ai fini del rispetto del Patto di stabilità.

GLI INTERVENTI SULLE ENTRATE COMUNALI DISPOSTI DAL DECRETO LEGGE 102 DEL 2013

Il decreto legge 31 agosto n. 102 interviene sulle entrate comunali con riferimento a tre differenti ambiti:

- abolizione dell'obbligo di pagamento e rimborso ai Comuni della prima rata dell'IMU;
- disciplina dell'IMU, con l'introduzione di nuove agevolazioni con decorrenza sia immediata che dal 2014;
- norme procedurali e spazi di regolamentazione comunale sui bilanci e sulla Tares - componente rifiuti.

Viene inoltre opportunamente disposta l'erogazione ai Comuni di 2,5 miliardi di euro a titolo di secondo acconto del Fondo di solidarietà comunale 2013, il cui valore deve tuttora essere determinato con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'abolizione dell'obbligo di pagamento della prima rata dell'IMU (art. 1) costituisce una prima e parziale attuazione del processo di revisione dell'imposizione a base immobiliare in capo ai Comuni indicata dal dl n. 54 del 2013, che già aveva sospeso il pagamento della rata per l'abitazione principale e per alcune altre fattispecie.

L'abolizione del pagamento della prima rata IMU recata dal dl 102 riguarda le fattispecie di seguito riportate:

- a. abitazioni principali (escluse quelle considerate "di lusso" in quanto classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9) e relative pertinenze;
- b. abitazioni di cooperative edilizie a proprietà indivisa assegnate ai soci come abitazioni principali;
- c. abitazioni regolarmente assegnate degli Ater-Iacp;
- d. terreni agricoli e fabbricati rurali strumentali.

La totale abolizione dell'IMU (seconda rata 2013 e a regime dal 2014) sull'abitazione principale e su eventuali altri casi non è prevista dal dl 102, ma è annunciata dal Governo con provvedimenti da inserire nella Legge di stabilità 2014.

Come esposto nelle proposte di emendamento allegate al presente documento, per l'abolizione della prima rata dell'IMU, come anche per gli altri simili benefici introdotti con il dl 102, non è individuata con sufficiente chiarezza la decorrenza, elemento essenziale per evitare incertezze applicative e contenziosi.

Vale qui la pena di sottolineare che il ritardo nella determinazione delle modalità di completamento del percorso di revisione avviato con il dl 54 (a suo tempo previsto entro il mese di agosto), comporta di per sé notevoli difficoltà nella gestione dei bilanci comunali, il cui termine ultimo di deliberazione è stato anche quest'anno prorogato in modo abnorme, prima al 30 settembre e, da ultimo, al 30 novembre (art. 8 dello stesso dl 102).

Le nuove agevolazioni nella disciplina dell'IMU, introdotte dall'articolo 2 del decreto legge n.102, sono le seguenti:

Abolizione del pagamento della seconda rata IMU 2013 per i cosiddetti "immobili merce", i fabbricati appartenenti all'impresa edilizia costruttrice e destinati alla vendita che risultino invenduti e non locati. In questo caso viene disposta anche l'esenzione a regime dal 2014.

Esenzione dall'IMU degli immobili utilizzati esclusivamente per attività di "ricerca scientifica" e posseduti da soggetti non commerciali (co. 3). La disposizione si applica dal 2014.

Equiparazione all'abitazione principale per:

- *abitazioni assegnate ai soci delle cooperative edilizie a proprietà indivisa.* La disposizione (co. 4, primo periodo) non ha decorrenza esplicita e quindi vale sembra valere anche per il 2013, almeno con riferimento al pagamento della seconda rata. Questi immobili (così come quelli degli IACP-Ater) godono comunque dell'abolizione dell'IMU attuata per la prima rata 2013, essendo esplicitamente inclusi nella sospensione *ex dl 54*;
- *"alloggi sociali",* come definiti dal dm Infrastrutture 22 aprile 2008, a decorrere dal 2014 (co.4, secondo periodo).

Ampliamento della concessione delle agevolazioni per abitazione principale per le abitazioni possedute da militari e appartenenti alle Forze dell'ordine, ai quali non è richiesto il requisito della dimora abituale e della residenza (co. 5). Il beneficio si applica ad una sola unità abitativa, non locata, ed alle rispettive pertinenze.

Viene inoltre meglio indicata la definizione degli enti di edilizia pubblica (Ater-IACP) destinatari, con riferimento alle abitazioni regolarmente assegnate, del regime agevolativo già previsto dal dl 201, che resta invariato, almeno per il 2013 (applicazione della detrazione di 200 euro per abitazione).

Il nuovo quadro agevolativo, nella sua attuale definizione, presenta alcune problematiche relative alla decorrenza dei benefici, alla corretta quantificazione dei minori gettiti comunali e alle eventuali conseguenze a regime di alcune fattispecie.

Per ciò che riguarda le decorrenze, l'attuale formulazione della norma non consente di determinare in modo certo la quota di tributo dovuta per il 2013 e può pertanto ingenerare confusioni applicative che è ovviamente opportuno evitare per impedire l'insorgere di inutili contenziosi.

In particolare:

- È inopportuno riferire l'esenzione all'una o all'altra rata del tributo dovuto per il 2013, senza specificare quale quota è dovuta e sulla base di quale criterio di calcolo. Il calcolo dell'IMU dovuta è infatti annuale e la suddivisione in rate serve unicamente a regolare i termini di pagamento. Appare pertanto necessario richiamare in modo esplicito le modalità di calcolo della prima rata IMU 2013 delle fattispecie che vengono beneficate in corso d'anno 2013, al fine di evitare che l'assenza di riferimenti o il generico riferimento alla "seconda rata" quale decorrenza dell'esenzione o agevolazione determini incertezze applicative per i contribuenti e per i Comuni, con conseguenti contenziosi.
- Ai fini della determinazione della prima rata IMU 2013, che resta dovuta, si deve fare riferimento alle ordinarie modalità riportate nel decreto sul federalismo municipale n.23 del 2011 e definitivamente stabilite dal dl 35 del 2013, che consistono nel calcolo sulla base delle aliquote e detrazioni in vigore per l'anno precedente.

Si ricorda che le agevolazioni disposte con decorrenza in corso d'anno 2013 sono:

- esenzione per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita rimasti invenduti (Articolo 2, comma 1, del dl 102);
- equiparazione al regime dell'abitazione principale delle abitazioni appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa assegnate ai soci e relative pertinenze (Articolo 2, comma 4, primo periodo del dl 102);
- equiparazione al regime dell'abitazione principale anche in assenza dei requisiti della residenza e della dimora abituale al personale delle forze armate e di polizia, dei Vigili del fuoco ed appartenente alla carriera (Articolo 2, comma 5 del dl 102);

Il decreto dispone il rimborso ai Comuni del minor gettito derivante dalle agevolazioni (art.3).

Tali riduzioni sono quantificate con riferimento ai Comuni delle regioni a statuto speciale e delle Isole in 2,33 miliardi di euro, di cui circa 25 mln. relativi a quote minori relative ad agevolazioni ulteriori introdotte in corso d'anno 2013 dallo stesso provvedimento. Il riepilogo dei rimborsi previsti viene riportato nel prospetto alla pagina seguente, riconciliato con l'ammontare delle sospensioni di pagamento stimate in attuazione del dl 54 (ai fini della concessione ai Comuni di anticipazioni di tesoreria con oneri a carico dello Stato).

L'ammontare complessivo relativo all'abitazione principale e alle altre fattispecie sospese corrisponde a quanto a suo tempo quantificato con il dl 54, a meno di 29 mln. di euro circa riconducibili al valore del gettito delle abitazioni di categoria catastale A1, A8 e A9, escluse sia dalla sospensione che dall'abolizione della prima rata, ma il cui gettito era stato tuttavia compreso nel valore delle anticipazioni di cassa del dl 54.

L'ammontare di gettito considerato è commisurato al valore degli incassi effettivi 2012 (comprensivi dello sforzo fiscale). Questa impostazione è coerente con le modalità di calcolo della prima rata dell'IMU 2013, che prevedono di far riferimento al 50% di quanto dovuto applicando la disciplina in vigore l'anno precedente.

Schema riduzioni IMU 2013 ex dl 102 e rimborsi ai Comuni - Comuni RSO e Isole (mln. di euro)				
	disposizione DI 102	rif norma	DI 54 (All. 1 Importo anticipazione a carico dello Stato)	DI 102 Rimborso 2013
1	Abolizione prima rata IMU 2013	art. 1		
	a. abitazione principale (sono comprese le A1, A8 e A9, escluse dalla sospensione di 54, ma non dalla base dell'anticipazione)		1.960,6	1.931,6
	a-bis. esclusione abitazioni principali cat. A1-8-9 da importi anticipazioni di 54 (stima Mef in RT di 102)		- 29,0	
	b. abitazioni IACP-ATER		34,9	34,9
	c. abitazioni Coop. proprietà indivisa			
	d. fabbricati rurali		335,8	335,8
	e. terreni agricoli			
	Totale 1a rata IMU 2013 (ABP e altre abolizioni)		2.302,4	2.302,4
2	Altri interventi sulla seconda rata dell'IMU 2013			
	a. abolizione seconda rata IMU 2013 per "immobili merce"	art.2,co.1		18,4
	b. equiparazione all'abitazione principale delle abitazioni Coop. proprietà indivisa	art.2,co.4		1,7
	c. ampliamento nozione di abitazione principale per militari e forze dell'ordine	art.2,co.5		4,8
	Totale altre agevolazioni introdotte dal dl 102			24,9
	Totale RSO e Isole			2.327,3
	RSS Nord			94,8
	Totale Italia			2.422,1

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica al dl 102 e Allegato 1 al dl 54

Per quanto riguarda le altre quantificazioni, le stime riportate nella Relazione tecnica derivano da elaborazioni ed ipotesi del Mef che, pur nella carenza di dati analitici sui fenomeni molto specifici oggetto degli interventi stessi, appaiono ragionevoli, ad eccezione del valore del gettito corrispondente all'esenzione di cosiddetti "immobili merce", che viene valutato in 38,3 mln. di euro annui (ved. prospetto seguente). La stima appare in questo caso insufficiente, in quanto si basa sul volume di stock abitativo costruito di un solo anno, mentre l'esenzione disposta dal decreto si riferisce anche a fabbricati non abitativi e, soprattutto, comprende l'invenduto delle aziende edilizie senza limiti temporali rispetto al momento della fine lavori. Si ritiene pertanto che sulla base degli stessi dati esposti dalla Relazione tecnica il valore del minor gettito annuo debba essere almeno raddoppiato.

Riepilogo degli interventi di riduzione dell'IMU a regime - Italia - Stime annue 2014 (mln. di euro)		
disposizione DI 102	rif norma	DI 102 Rimborso 2014
a. esenzione "immobili merce" dal 2014	art.2,co.2	38,3
b. esenzione immobili utilizzati per "ricerca scientifica" (dal 2014)	art.2,co.3	10,0
c. equiparazione all'abitazione principale delle abitazioni Coop. proprietà indivisa	art.2,co.4	3,5
d. equiparazione all'abitazione principale degli "alloggi sociali" (dal 2014)	art.2,co.4	17,5
e. ampliamento nozione di abitazione principale per militari e forze dell'ordine	art.2,co.5	10,0
Totale		79,3

Fonte: Dati Mef da Relazione tecnica al dl 102

Lo sforzo fiscale sull'abitazione principale esercitato nel 2013

Il decreto, e la relazione tecnica non esprimono orientamenti in relazione al futuro dispositivo di determinazione delle compensazioni (rimborsi in assegnazioni finanziarie e/o diverse basi imponibili) per l'intero ammontare del gettito IMU sull'abitazione principale e delle eventuali altre fattispecie oggetto di abolizione..

Va in proposito segnalato che diversi Comuni hanno validamente deciso nel corso del 2013 di intervenire, in prevalenza con aumenti del prelievo, sulla disciplina dell'abitazione principale. Tali incrementi di risorse contribuiscono all'equilibrio del bilancio e sono in molti casi essenziali per l'assenza di altre leve fiscali disponibili (livelli dell'IMU sugli altri immobili e dell'Add.le Irpef prossimi ai massimi consentiti dalla legge).

In base ad una stima effettuata dall'IFEL, il gettito atteso dalla ulteriore leva fiscale sull'abitazione principale attivata nel 2013 (variazioni di aliquota decise fino al luglio scorso) può essere attualmente valutato in circa 260 milioni di euro. Le variazioni in aumento, rilevate su circa 2200 enti che hanno deliberato, riguardano il 20% della popolazione oggetto di rilevazione, mentre le diminuzioni coinvolgono il 7,5% della popolazione.

Tale dimensione può ulteriormente aumentare nelle prossime settimane, considerando che i termini per l'approvazione dei bilanci sono prorogati al 30 novembre.

PROPOSTE ANCI

Interventi sulla disciplina Tares.

Come più volte l'Associazione ha rappresentato in tutte le opportune sedi, l'introduzione del nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi indivisibili (Tares), previsto a decorrere dal 2013, ha posto rilevanti problemi applicativi.

In merito alla disciplina Tares, il dl 102 interviene consentendo ai Comuni di regolamentare il nuovo tributo con altre modalità, che si presentano dai contorni poco definiti e di incerta applicazione. In particolare, l'attuale formulazione del comma 1 dell'articolo 5 non lascia intendere chiaramente se i nuovi criteri, ripresi sostanzialmente dalla disciplina Tarsu, siano applicabili dai Comuni in alternativa o in aggiunta ai criteri determinati con DPR 158 del 1999 (cd. "metodo normalizzato").

Dal tenore letterale della norma sembra doversi dedurre che il nuovo assetto dei criteri di graduazione delle tariffe sia di tipo cumulativo e quindi imponga di considerare l'insieme dei criteri Tarsu con i criteri del metodo normalizzato.

Questa possibile interpretazione mantiene intatti i problemi di rigidità nella prima applicazione del nuovo tributo che i Comuni e diverse associazioni di categoria hanno lamentato.

L'Anci ritiene in proposito che in questo particolare momento, contrassegnato da un'incertezza generalizzata sul futuro delle entrate fiscali dei comuni, si debba intervenire perlomeno per eliminare i dubbi applicativi sulle nuove modalità per la determinazione dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti e per la graduazione delle tariffe, per evitare che l'applicazione del DPR 158 del 1999 comporti eccessivi aumenti di prelievo per i Comuni che non erano obbligati all'adozione di tali criteri, in quanto avevano adottato il regime Tarsu (circa 6700 amministrazioni per circa 40 milioni di abitanti), ovvero, pur avendo adottato un regime tariffario, non avevano applicato integralmente i predetti criteri in virtù della flessibilità concessa da carattere "sperimentale" del regime stesso (gran parte degli oltre 1300 comuni in Tia).

Si rende pertanto necessario prevedere una sollecita revisione dei criteri relativi alla graduazione delle tariffe attualmente recati dal DPR 158/1999 che restano ancorati a ricerche e valutazioni sulla produzione di rifiuti delle famiglie e delle diverse categorie produttive di circa vent'anni fa. La concertazione tra Comuni e Governo nell'elaborazione di un nuovo regolamento contenente criteri più equi ed aggiornati per la determinazione dei costi e delle tariffe del servizio di gestione dei rifiuti si pone in questo contesto come atto improcrastinabile per l'adeguamento di un sistema oramai obsoleto e inadeguato alle esigenze di efficienza del prelievo sui rifiuti.

Revisione ed integrazione della disciplina dell'Imposta di soggiorno

Così come inizialmente concepita, l'imposta di soggiorno non ha mai ricevuto piena attuazione, pur essendo prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 23 del 2011 ("Federalismo municipale") che, si ricorda, prevedeva l'emanazione di un regolamento statale attuativo.

Ad oggi il regolamento non è stato emanato, e la sua perdurante assenza ha determinato difficoltà applicative che comportano forti rischi di contenzioso tra le categorie più direttamente interessate e i Comuni che hanno deliberato il nuovo tributo secondo le attuali previsioni di legge.

In particolare, si ritiene necessario precisare il ruolo dei gestori delle strutture ricettive quali responsabili del pagamento del tributo con facoltà di rivalsa sul soggetto passivo. In assenza di tale previsione infatti, tutto l'impianto che alcuni Comuni hanno già attivato per l'istituzione dell'imposta potrebbe non trova riscontro nel pagamento effettivo da parte dei contribuenti.

Si ritiene inoltre necessario che venga estesa a tutti i Comuni la facoltà di adozione del tributo, superando difficoltà applicative dovute alla precedente indicazione delle Unioni di Comuni quali possibili soggetti attivi e alla limitazione ai Comuni turistici o città d'arte sulla base di "elenchi regionali" che in molte regioni non risultano ancora deliberati.

Proroga dell'entrata in vigore dell'IMU secondaria

L'imposta municipale secondaria prevista dal d.lgs 23 del 2011, contenente "Disposizioni in materia di federalismo municipale" è diretta a sostituire tutti i tributi "minori" di competenza dei Comuni ed in particolare: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari e infine, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza.

Il citato d.lgs n.23 ne prevede l'entrata in vigore a partire dal 2014, previo regolamento, da adottare d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, volto a dettare la disciplina generale dell'imposta municipale secondaria. Il citato regolamento ad oggi non è stato ancora emanato e, ad avviso di Anci, non è possibile ipotizzare che sia reso disponibile entro poche settimane, così da rendere possibile un ordinato avvio del nuovo regime.

Inoltre, i Comuni che intendono affidare la riscossione della nuova imposta non hanno potuto ancora predisporre i bandi di gara, non conoscendo i criteri che la disciplineranno.

È pertanto necessaria una proroga dell'entrata in vigore dell'Imu secondaria al 2015, evitando così un ulteriore aggravio di adempimenti in corso d'anno per gli enti locali e per i contribuenti, in un periodo già denso di modifiche agli assetti dei tributi locali

Salvaguardia equilibri di bilancio.

Gli enti locali, in base a quanto disposto dal TUEL, devono entro il 30 settembre, con delibera consiliare, effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e verificare la permanenza degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adottare contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano. A causa dell'incertezza del quadro di riferimento necessario per redigere il bilancio 2013 è stato prorogato più volte il termine per l'approvazione del bilancio di previsione: inizialmente il 30 giugno, poi il 30 settembre e da ultimo il 30 novembre. Si chiede per il solo 2013 di rendere facoltativo l'obbligo di procedere alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Anticipazioni di tesoreria.

L'ente può chiedere in base all'articolo 222 del TUEL, anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente. Il decreto legge 35 ha disposto per il 2013 che il limite per il ricorso all'anticipazione di tesoreria fosse innalzato fino ai cinque dodicesimi. Tale possibilità è valida fino al 30 settembre. Si propone di prorogare tale termine al 30 novembre, data in cui i comuni dovrebbero avere un quadro definitivo e certo delle proprie risorse.

Fondo per la liquidità.

Il provvedimento dispone per il 2014 un incremento del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" per un importo di 7 miliardi e 200 milioni di euro. Dalla lettura della norma non è chiaro se i comuni possono fare nuove richieste per il 2014. Si propone di ripartire tali risorse in base alle nuove richieste che gli enti possono presentare alla CDP entro il 30 aprile 2014. Sono quindi inclusi sia gli enti che hanno già avuto accesso al fondo con il primo riparto, sia gli enti che intendono accedere per la prima volta.

Limite Indebitamento.

Il decreto legislativo 267/2000 all'articolo 204 dispone regole particolari per l'assunzione di mutui. In particolare il comma 1 stabilisce che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti non supera il 12 per cento per l'anno 2011, l'8 per cento per gli anni 2012 e 2013 e il 6 per cento a decorrere dall'anno 2014 delle entrate relative alle entrate correnti. Si propone di mantenere fisso il limite all'indebitamento all'8%, a decorrere dall'anno 2012, al fine di permettere agli enti di accedere a nuovi mutui e favorire la programmazione di nuovi investimenti.