



**Osservazioni in merito al DDL recante**  
***“Delega al Governo per la riforma fiscale”***  
**AC3343**

*Roma, 18 novembre 2021*

## **Premessa**

L'attuale assetto della fiscalità locale è il risultato di un difficile e delicato equilibrio tra contrapposte istanze, costituzionalmente tutelate, di autonomia e di coordinamento della finanza pubblica, che caratterizza da oltre un decennio il sistema dei prelievi comunali ed il contesto della finanza locale in generale.

Per quanto attiene alla materia fiscale, l'ultimo decennio si è caratterizzato per uno straordinario attivismo normativo, spesso disorganico, che ha inciso non solo sulla disciplina sostanziale dei tributi comunali – si pensi all'esperienza della TARSU, TARES, quindi l'adozione della IUC nella sua triplice componente IMU-TASI-TARI ed infine all'abolizione della TASI ed all'adozione della nuova IMU a decorrere dal 2020 – ma ha finito per comprimere l'autonomia impositiva degli enti, sia per il contemporaneo processo di riduzione delle risorse attribuite dallo Stato, che per il lungo blocco degli aumenti delle aliquote/tariffe intervenuto tra il 2016 e il 2018.

L'ultimo intervento, in ordine di tempo, riguarda l'adozione del Canone Unico Patrimoniale entrato in vigore nel 2021, in piena pandemia, che ha sostituito – assorbendone i presupposti impositivi – i precedenti prelievi dovuti per l'occupazione del suolo pubblico (TOSAP/COSAP) e per l'esposizione e diffusione di messaggi pubblicitari (ICP/Cimp), la cui disciplina sta ingenerando non poche difficoltà di carattere interpretativo ed applicativo per gli enti locali e per gli operatori del settore.

Nel quadro sommariamente riassunto, il disegno di legge delega, pur sulla base di criteri e principi che – si osserva fin d'ora – non appaiono adeguatamente definiti, si propone di intervenire su aspetti che, incidendo direttamente o indirettamente, sull'assetto della fiscalità locale meritano di essere attentamente valutati.

## **Modifiche del sistema nazionale della riscossione (art.2)**

Il disegno di legge delega il Governo ad intervenire in materia di riscossione attraverso l'individuazione di un nuovo modello organizzativo del sistema nazionale della riscossione, anche mediante il superamento dell'attuale sistema duale, in favore di un sistema monistico o di più stretta integrazione tra Agenzia delle Entrate e Agenzia delle Entrate-Riscossione.

A dispetto del riferimento letterale al sistema “nazionale” della riscossione – quindi non meramente statale – l'assenza di più chiare specificazioni sembra tralasciare la considerazione di interventi, anche organizzativi, in materia di riscossione locale che appare sempre più trascurata dal riscossore nazionale.

Al riguardo, nell'ambito della relazione presentata dal Ministro dell'Economia in riferimento ai criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi (trasmessa alla Presidenza della Commissione Finanze il 12 luglio 2021), il MEF prospettava l'ipotesi di incorporare nell'Agenzia delle Entrate la parte relativa ai crediti erariali, affidando, invece, ad una divisione dell'AdE-R la parte della riscossione locale. Tale processo sembra ora svilupparsi con misure inserite nel ddl Bilancio 2022.

Pur non ravvisando contrarietà di principio a questa ipotesi di intervento, occorre ribadire che nelle attuali condizioni un siffatto intervento determinerebbe un assetto “binario” dell'organizzazione della riscossione che in assenza interventi di merito orientati al potenziamento della riscossione locale da parte di AdE-R produrrebbe in maniera un

apparato “di serie B” (quello preposto agli enti locali), con il risultato di favorire la caduta di efficienza della riscossione locale, anziché contrastarla.

Le dilazioni rendicontative e le riduzioni dei controlli sulle procedure di riscossione, intervenuti nell’ultimo decennio, hanno già determinato una caduta del ruolo di AdE-R in materia di riscossione locale. L’assenza di regolazioni specifiche che assicurino la necessaria attenzione ai crediti di piccola entità (unitamente – beninteso – ad una migliore qualità delle informazioni oggetto delle iscrizioni a ruolo degli enti locali), nonché l’assenza di interventi organizzativi e procedurali da parte della stessa AdE-R per aumentare l’efficacia della riscossione dei crediti locali, contribuiscono ad accrescere l’impressione che il riscossore nazionale abbia definitivamente perso interesse per il settore. Per conseguenza, la parte dei Comuni meno attrezzata in termini di capacità tecnico-professionali specifiche (spesso quella più bisognosa di incisivi interventi di riqualificazione del ciclo di gestione delle entrate proprie) non dispone di uno strumento che si rivelerebbe essenziale per contenere le relative problematiche.

Si ritiene quindi necessario che in fase di attuazione della delega siano incardinate **misure specificamente rivolte all’efficientamento della riscossione delle entrate locali da parte del riscossore nazionale**, con una migliore e più mirata considerazione della riscossione di importi unitari di piccola entità che caratterizzano il comparto locale.

#### **Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati (art. 7)**

Sul punto la delega opera sul versante sia della modifica della disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale degli immobili, sia dell’aggiornamento delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati attraverso la previsione di meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alle modificazioni delle condizioni di mercato.

In riferimento al primo aspetto, l’ANCI condivide la previsione di **mettere a disposizione dei Comuni**, secondo il paradigma dell’interoperabilità dei sistemi informativi pubblici, **strumenti, anche di carattere innovativo, per facilitare e accelerare l’individuazione degli immobili non censiti o che non rispettano** la effettiva, reale consistenza o la relativa destinazione d’uso o la categoria catastale attribuita.

Analogamente condivisa appare poi la previsione di procedere all’**aggiornamento dei valori catastali, il cui utilizzo, tuttavia, nell’ambito dell’imposizione fiscale, deve essere finalizzato non già ad un aumento del prelievo sull’IMU, bensì a correggere i profili di iniquità che derivano dalla sperequazione delle attuali valorizzazioni catastali**, che conducono a prelievi diseguali su immobili di caratteristiche simili. Il permanere di valori catastali non aggiornati determina, peraltro, non solo marcati profili di iniquità connessi all’effettiva capacità contributiva dei possessori, ma anche il venir meno di quel collegamento tra basi imponibili immobiliari e valore dell’immobile che va considerato fondamento della responsabilità fiscale e dell’equità contributiva.

#### **Revisione delle addizionali comunali e regionali all’Irpef (art.8)**

Con riferimento alla fiscalità locale, la legge delega prospetta un duplice intervento consistente, da una parte, nella revisione dell’addizionale comunale all’IRPEF e la sua sostituzione con una sovraimposta, dall’altra, nella revisione dell’attuale riparto tra Stato e Comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo appartenenti al

gruppo catastale D ed eventualmente degli altri tributi incidenti sulle transazioni immobiliari.

Ancora una volta, la valutazione circa gli interventi prospettati non appare di semplice definizione a causa di criteri di delega che – maggiormente per quanto concerne la revisione dei gettiti degli immobili di categoria D – appaiono estremamente generici.

In particolare, **la previsione di una sovrainposta, in luogo dell'addizionale, sembrerebbe comportare una riduzione di manovrabilità delle aliquote**, elemento che deve essere mantenuto in misura sostanzialmente equivalente all'attuale assetto.

Altrettanto essenziale è – ad avviso dell'ANCI – il requisito di mantenimento, nel passaggio da addizionale e sovrainposta, di **gettiti complessivamente corrispondenti** a quanto attualmente ottenuto da tutti i Comuni e che **minimizzino le eventuali esigenze di regolazione finanziaria** tra gli enti. Tali esigenze risulterebbero molto consistenti se nsi immaginasse un meccanismo di “scambio” tra minori capacità fiscali dovute al diverso prelievo sull'IRPEF e quota statale degli immobili di categoria D, considerata la diversa distribuzione territoriale dei relativi imponibili e la notevole concentrazione dei fabbricati D.

Sulla base delle indicazioni ricavabili dalla delega, l'invarianza di gettito appare tutt'altro che assicurata in quanto la sovrainposta parrebbe consentire per l'intero comparto un gettito al massimo pari a quello oggi determinato dall'aliquota media dell'addizionale. È di tutta evidenza, che una tale previsione non solo non assicura l'invarianza di gettito per l'intero comparto, ma penalizza fortemente tutti i Comuni che hanno adottato aliquote superiori all'aliquota media dell'addizionale IRPEF.

Inoltre, qualsiasi intervento sull'addizionale IRPEF porta con sé riflessi anche sul meccanismo perequativo del Fondo di Solidarietà Comunale, la cui portata andrebbe attentamente e prudentemente valutata.