



SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Finanze

Osservazioni sul ddl di conversione del decreto legge 29 marzo 2024, n. 39, recante “Misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria”

AS 1092

Roma, 16 aprile 2024

Osservazioni

Non si esprimono particolari osservazioni sul decreto legge indicato in oggetto e posto all'attenzione della Conferenza Unificata nella riunione del 16 aprile 2024.

Si esprime apprezzamento per le disposizioni introdotte in materia di proroga dei termini per l'inserimento nel Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA) delle agevolazioni fiscali connesse al contrasto alla crisi pandemica, opportunamente indicate in quelle relative alla cd "IMU turistica", in relazione all'esigenza di assicurare la fornitura ai Comuni dei dati delle dichiarazioni IMU e delle autocertificazioni sugli aiuti di Stato, non ancora avvenuta a cura dell'Agenzia delle entrate.

Si segnala altresì la richiesta di inserimento nella conversione in legge del decreto di dispositivi di urgente interesse per gli enti locali, di cui si allegano i principali.

Inoltre, si formulano di seguito le seguenti proposte migliorative con riferimento alla modifica dei termini di entrata in vigore del contraddittorio preventivo obbligatorio (art. 6-bis recentemente introdotto nella legge 212/2000, Statuto dei diritti del contribuente).

Proposta di modifica sulla proroga dell'attivazione del contraddittorio preventivo obbligatorio

La previsione contenuta nell'art. 7, comma 3, del decreto-legge prevede la salvezza degli effetti per inviti al contraddittorio ex art. 6-bis della legge 212/2000 spediti nel periodo di efficacia ed operatività della suddetta norma, ovvero dal 18 gennaio 2024 alla data di sospensione dell'efficacia, 30 aprile 2024.

Tale previsione è testualmente riferita alla "Amministrazione finanziaria", espressione che normalmente designa le Agenzie fiscali e la gestione dei tributi loro affidati. Appare in questo caso **opportuno estendere espressamente il riferimento normativo agli "enti territoriali"**, così da fugare ogni dubbio circa l'applicabilità della disposizione anche alla gestione degli accertamenti fiscali locali.

Questo perché **molti Comuni**, sia che abbiano approvato un regolamento comunale attuativo del d.lgs. 219/2023, sia che non lo abbiano approvato (facendo applicazione diretta dei principi derivanti dalle disposizioni di legge), confidando nella validità ed efficacia della norma, **hanno emesso inviti al contraddittorio preventivo prodromici ad avvisi di accertamento** nei casi di potenziale applicabilità del suddetto art. 6-bis, comma 1, **anche confidando nella validità della proroga della decadenza dell'attività accertativa** come previsto dall'art. 6-bis, comma 3, ultimo periodo, come di seguito riportato:

"3. Per consentire il contraddittorio, l'amministrazione finanziaria comunica al contribuente, con modalità idonee a garantirne la conoscibilità, lo schema di atto di cui al comma 1, assegnando un termine non inferiore a sessanta giorni per consentirgli eventuali controdeduzioni ovvero, su richiesta, per accedere ed estrarre copia degli atti del fascicolo. L'atto non è adottato prima della scadenza del termine di cui al primo periodo. Se la scadenza di tale termine è successiva a quella del termine di decadenza per l'adozione dell'atto conclusivo ovvero se fra la scadenza del termine assegnato per l'esercizio del contraddittorio e il predetto termine di decadenza decorrono meno di centoventi giorni, tale ultimo termine è posticipato al centovesimo giorno successivo alla data di scadenza del termine di esercizio del contraddittorio."

Tale equiparazione può essere considerata doverosa anche per via interpretativa ponendosi altrimenti un grave problema di ragionevolezza e di disparità di trattamento tra

l'Amministrazione finanziaria centrale e gli altri enti impositori, nei cui confronti verrebbe a cadere la norma di salvaguardia, in maniera incongrua.

Tuttavia, in considerazione della particolare delicatezza della materia e del carattere innovativo dello strumento del contraddittorio preventivo obbligatorio, si ritiene **necessaria un'integrazione chiarificatrice del testo mediante la seguente modifica all'articolo 7 del decreto in esame:**

al comma 3 dell'articolo 7, sostituire le parole "Qualora l'Amministrazione finanziaria abbia" con le parole "Qualora l'Amministrazione finanziaria o gli enti impositori territoriali abbiano"

E' doveroso rilevare in questo contesto che il ritardo con cui è intervenuta la sospensione d'urgenza dell'efficacia del contraddittorio preventivo (che ben avrebbe potuto prevedere una data diversa di efficacia fin dall'emanazione del d.lgs. 219/2023) ha già in parte contribuito a ritardare l'azione accertativa degli enti locali presi dall'incertezza applicativa della norma e sul come operare nell'attesa di chiarimenti ufficiali (tenuto anche conto che il Decreto Ministeriale di attuazione dell'art. 6-bis comma 2 non risulta ancora pubblicato).

Inserimento di dispositivi urgenti di interesse dei Comuni

Infine, si segnalano i principali inserimenti normativi che Anci richiede in fase di conversione in legge del decreto 39, in quanto trattasi di dispositivi urgenti che non hanno trovato finora accoglimento, ma che consideriamo necessari per garantire l'ordinato svolgimento delle attività dei Comuni in importanti campi di intervento

- **Proroga al 30 giugno dell'approvazione dei PEF e delle tariffe relative al prelievo sui rifiuti urbani.** È necessario prorogare al 30 giugno il termine di approvazione dei piani finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani, le tariffe e i regolamenti della TARI per l'annualità 2024, in considerazione del complesso intreccio di problematiche applicative dovute all'evoluzione del sistema tariffario regolato dalle disposizioni ARERA e dalla vicenda della regolazione dei cd. impianti minimi che in molte regioni rischia di determinare rilevanti aumenti del costo del servizio.
- **Revisione della disciplina sui vincoli di cassa degli enti locali.** È necessario risolvere le forti criticità gestionali derivanti dalla delibera n. 17 della Sezione Autonomie della Corte dei conti, relativa all'interpretazione in base alla quale ogni entrata destinata anche per legge ad una pluralità di spese deve essere vincolata anche in termini di cassa. La Commissione Arconet ha valutato positivamente la modifica normativa anche in relazione agli approfondimenti sottoposti alla Commissione stessa da parte dei rappresentanti di ANCI. La proposta ANCI punta a considerare il vincolo di cassa (e non solo di competenza) per le entrate derivanti da trasferimenti e da indebitamento. Le altre entrate destinate per legge a specifici scopi, che comprendono solitamente una pluralità di tipologie di spesa, mantengono ovviamente il vincolo di destinazione ma non costringono a mantenere anche il vincolo di cassa. Questa modifica apporterebbe una semplificazione rilevante in termini gestionali nell'intera gestione del ciclo passivo del bilancio, coinvolgendo positivamente non solo i funzionari delle ragionerie, ma anche i tesorieri e gli organismi di controllo, senza far venire meno il controllo della destinazione delle entrate. Inoltre, al fine di non appesantire la chiusura della gestione 2023, l'ultimo periodo (non discusso in Arconet) permette di considerare le norme novellate anziché la disciplina pro tempore vigente.

Si ricorda, peraltro, che il vincolo di cassa, all'interno della pubblica amministrazione, è in vigore solo per gli enti locali. Per le Regioni e gli altri comparti pubblici tale vincolo non esiste.

- **Adeguamento impianti minimi dei rifiuti ai criteri del PNGR.** Si propone di consentire la riformulazione delle delibere regionali di individuazione degli impianti non integrati nel gestore della raccolta ed individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito (c.d. impianti minimi) sulla base del contenuto del Piano nazionale di gestione dei rifiuti (PNGR) capitolo 9.6 – Pianificazione regionale e classificazione degli impianti di trattamento, fissando la data di vigenza della individuazione di impianti minimi alla data del 31 gennaio 2024, dall'altro di poter applicare la regolazione tariffaria per le annualità 2022 – 2023 onde evitare l'insorgere di disomogeneità territoriali e scongiurare i conseguenti aggravii economici per gli utenti del servizio rifiuti con i conseguenti benefici per l'utenza. Ciò in quanto è assolutamente necessario evitare di avere effetti finanziari pesanti per i Comuni relativi alle succitate annualità, causate dal contenzioso che ne è derivato rispetto alla specifica deliberazione di ARERA. Inoltre, per assicurare un'applicazione uniforme in tutti i territori, si obbligano le Regioni a confermare o rivedere le deliberazioni sulla individuazione degli impianti non integrati nel gestore della raccolta ed individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito (c.d. impianti minimi) in coerenza con quanto previsto dal PNGR entro un termine perentorio.
- **Possibilità di utilizzo nel 2024 dei contributi concessi ai piccoli Comuni per assunzioni a tempo determinato connesse alla realizzazione di interventi PNRR.** L'art. 31-bis, comma 5, del D.L. n. 152/2021 ha istituito un fondo con lo stanziamento di 30 milioni di euro per ciascuna annualità dal 2022 al 2026, per sostenere economicamente i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti nelle assunzioni di personale a tempo determinato finalizzate all'attuazione del PNRR, e che la legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022, art. 1, comma 828) ha consentito l'impiego del fondo anche per il contributo alla spesa per il trattamento economico del segretario comunale. In assenza della proroga di utilizzo proposta, gli enti che hanno già ricevuto il contributo per l'anno 2023, ma non hanno potuto utilizzarlo, a causa sia del ritardo nell'emanazione dei decreti di assegnazione, che dei tempi tecnici necessari per il reclutamento, saranno costretti a restituire il contributo, e la stessa situazione si replicherà negli esercizi successivi.

Si allegano, ad ogni buon conto le proposte di emendamento sopra citate.

Efficacia delibere sul prelievo sui rifiuti approvate entro il 30 giugno 2024

1. Limitatamente all'anno 2024, i piani economico finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani e le delibere regolamentari e di approvazione delle aliquote e delle tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva sono efficaci, in deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma 5-quinquies, del d.l. 228/2021, come convertito in L. 25 febbraio 2022, n. 15, se approvate entro il termine del 30 giugno 2024.

2. In caso di già avvenuta approvazione dei provvedimenti di cui al primo periodo, le modifiche ritenute necessarie possono essere deliberate entro il medesimo termine del 30 giugno 2024. L'eventuale differenza nelle tariffe applicate è richiesta senza applicazione di sanzioni e interessi entro l'ultimo versamento utile stabilito dal Comune e relativo all'anno 2024. Nel caso in cui emerga una differenza negativa, il rimborso è dovuto secondo le regole ordinarie.

Motivazione

La norma mira a prorogare al 30 giugno il termine di approvazione dei piani finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani, le tariffe e i regolamenti della TARI per l'annualità 2024, in considerazione del complesso intreccio di problematiche applicative dovute all'evoluzione del sistema tariffario regolato dalle disposizioni ARERA e dalla vicenda della regolazione dei cd. impianti minimi che in molte regioni rischia di determinare rilevanti aumenti del costo del servizio.

Revisione della disciplina sui vincoli di cassa degli enti locali

Al fine di semplificare la gestione della liquidità degli enti locali, anche in considerazione delle esigenze di normalizzazione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 sono apportate le seguenti modifiche:

- a. all'articolo 180, comma 3, lettera d), sono eliminate le parole "da legge,";
- b. all'articolo 185, comma 2, lettera i), sono eliminate le parole "stabiliti per legge o";
- c. all'articolo 187, comma 3-ter, aggiungere alla fine il seguente periodo: "Il regime vincolistico di competenza si estende alla cassa solo relativamente alle entrate di cui alle lettere b) e c).

In considerazione di quanto previsto al periodo precedente, le verifiche riguardanti l'importo della cassa vincolata al 31 dicembre 2023 si svolgono con riferimento ai trasferimenti con vincolo di destinazione e alle entrate da mutui o prestiti.

Motivazione

L'emendamento risolve le forti criticità gestionali derivanti dalla delibera n. 17 della Sezione Autonomie della Corte dei conti relativa all'interpretazione in base alla quale ogni entrata destinata anche per legge ad una pluralità di spese deve essere vincolata anche in termini di cassa. La Commissione Arconet ha valutato positivamente la modifica normativa anche in relazione agli approfondimenti sottoposti alla Commissione stessa da parte dei rappresentanti di ANCI.

L'emendamento punta a considerare il vincolo di cassa (e non solo di competenza) per le entrate derivanti da trasferimenti e da indebitamento. Le altre entrate destinate per legge a specifici scopi, che comprendono solitamente una pluralità di tipologie di spesa, mantengono ovviamente il vincolo di destinazione ma non costringono a mantenere anche il vincolo di cassa. Questa modifica apporta una semplificazione rilevante in termini gestionali nell'intera gestione del ciclo passivo del bilancio, coinvolgendo positivamente non solo i funzionari delle ragionerie, ma anche i tesoreri e gli organismi di controllo, senza far venire meno il controllo della destinazione delle entrate. Inoltre, al fine di non appesantire la chiusura della gestione 2023, l'ultimo periodo (non discusso in Arconet) permette di considerare le norme novellate anziché la disciplina pro tempore vigente.

Si ricorda, peraltro, che il vincolo di cassa, all'interno della pubblica amministrazione, è in vigore solo per gli enti locali. Per le Regioni e gli altri comparti pubblici tale vincolo non esiste.

Adeguamento impianti minimi dei rifiuti ai criteri del PNGR

1. Le Regioni adottano, entro e non oltre 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i provvedimenti richiesti dal PNGR per indicare gli impianti minimi o diversamente dichiarano di non avere necessità di individuazione di tali impianti.
2. Le deliberazioni regionali concernenti la individuazione degli impianti minimi, adottate antecedentemente alla data del 1° gennaio 2024 mantengono la loro validità ed efficacia, se coerenti con i criteri del Piano nazionale di gestione dei rifiuti (PNGR) e confermate nei termini di cui al comma 2.

3. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti soprarichiamati il Governo, ai sensi dell'articolo 2 comma 120 della Costituzione, nomina un proprio Commissario.
4. Le deliberazioni di individuazione degli impianti non integrati nel gestore della raccolta ed individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito (c.d. impianti minimi) da parte delle Regioni, ai sensi del comma 1, hanno efficacia decorrente dalla data di entrata in vigore del PNGR.
5. Al fine di evitare l'insorgere di disomogeneità territoriali e scongiurare i conseguenti aggravii economici per gli utenti del servizio rifiuti, sono confermate le regole per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo indicate dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), con decorrenza dalla data di entrata in vigore del PNGR.

Motivazione

La norma ha la finalità da un lato di consentire la riformulazione delle delibere regionali di individuazione degli impianti non integrati nel gestore della raccolta ed individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito (c.d. impianti minimi) sulla base del contenuto del Piano nazionale di gestione dei rifiuti (PNGR) capitolo 9.6 – Pianificazione regionale e classificazione degli impianti di trattamento, fissando la data di vigenza della individuazione di impianti minimi alla data del 31 gennaio 2024, dall'altro di poter applicare la regolazione tariffaria per le annualità 2022 – 2023 onde evitare l'insorgere di disomogeneità territoriali e scongiurare i conseguenti aggravii economici per gli utenti del servizio rifiuti con i conseguenti benefici per l'utenza.

Ciò in quanto è assolutamente necessario evitare di avere effetti finanziari pesanti per i Comuni relativi alle succitate annualità, causate dal contenzioso che ne è derivato rispetto alla specifica deliberazione di ARERA. Inoltre, per assicurare un'applicazione uniforme in tutti i territori, si obbligano le Regioni a confermare o rivedere le deliberazioni sulla individuazione degli impianti non integrati nel gestore della raccolta ed individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito (c.d. impianti minimi) in coerenza con quanto previsto dal PNGR entro un termine perentorio.

Il termine perentorio per l'individuazione degli impianti minimi o la conferma degli impianti minimi già individuati antecedentemente al 31 gennaio 2024 – o per l'attestazione di inesistenza degli stessi sul territorio regionale – è rilevante proprio per i suoi effetti sulle tariffe e quindi sui relativi costi ribaltati agli utenti ed è volto ad assicurare che in ogni Regione, laddove ricorrano le condizioni per la definizione di impianti minimi, gli stessi siano deliberati e possano seguire le specifiche tariffe regolate.

Infatti, la tassonomia inerente agli impianti minimi è stata definita nell'ambito della deliberazione ARERA 363/21. Nella stessa deliberazione ARERA ha definito le regole per la determinazione delle tariffe di tali impianti e alcune Regioni hanno adottato le delibere in cui si individuano gli impianti non integrati nel gestore della raccolta ed individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito (c.d. impianti minimi) e, in conseguenza di tali delibere hanno richiesto la redazione dei piani economici di impianti per la definizione delle conseguenti tariffe regolate.

La tassonomia identificata da ARERA è stata inserita nel PNGR, tanto da farne parte integrante sia del piano sia del rapporto ambientale ed è inserita anche nel documento allegato "Analisi dei flussi dei rifiuti urbani come supporto dell'elaborazione della pianificazione nazionale della gestione dei rifiuti urbani e base per il Life Cycle Assessment" redatto a cura di Ispra.

Con le sentenze del 6 dicembre 2023, n. 10548 e n. 10550, e con le sentenze del 12 dicembre 2023, n. 10734, e del 14 dicembre 2023, n. 10775, la Seconda Sezione del Consiglio di Stato, ha respinto gli appelli proposti dall'ARERA contro le sentenze di primo grado emesse dal Tar Lombardia, con le quali erano stati accolti i ricorsi di alcuni operatori avverso la deliberazione 363/2021/R/RIF, ritenendo che le disposizioni contenute nel MTR-2 concernenti i criteri per

l'individuazione degli impianti "minimi" non rientrassero nell'alveo del potere regolatorio definito dall'articolo 1, comma 527, della legge n. 205/17 e, conseguentemente, annullando le contestate previsioni sugli impianti "minimi", anche precisando che "attraverso l'esercizio di un potere non attribuito dalla legge l'Autorità ha determinato un'inversione procedimentale dell'iter di programmazione. Solo dopo l'adozione del Programma nazionale [per la gestione dei rifiuti] – con l'individuazione in quella sede dei criteri per la qualificazione degli impianti come minimi – l'ARERA avrebbe potuto (e dovuto) disciplinare l'ambito tariffario, secondo la competenza che le è attribuita dall'ordinamento".

La stessa ARERA nella recente deliberazione 7/2024/R/RIF del 23 gennaio 2024 ha premesso che "sia, inoltre, necessario prevedere che le regole per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo "minimi" trovino applicazione nei confronti degli impianti che siano individuati come tali in coerenza con i criteri indicati nel PNGR (al capitolo 9, recante "Criteri e linee strategiche per l'elaborazione dei Piani regionali"), pur ribadendo quanto già detto sopra, ossia che l'istituto degli impianti "minimi", avendo carattere puramente regolatorio, non interferisce con gli obiettivi della programmazione e con le necessità impiantistiche stabilite da ogni Regione con riferimento al proprio territorio (nella relativa pianificazione, in coerenza con i criteri stabiliti nel citato Programma nazionale per la gestione dei rifiuti), ma risponde alla necessità pro competitiva di assicurare livelli di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, rispetto alle soluzioni impiantistiche riconducibili ai suddetti impianti "minimi"; del resto, come ad esempio anche chiarito espressamente per i settori dell'energia dalla legge 23 agosto 2004, n. 239, l'Autorità è un'articolazione dello Stato, di cui quest'ultimo si avvale per l'esercizio delle sue prerogative nei confronti delle Regioni".

Se dunque dal 1° gennaio 2024 con la nuova delibera di ARERA succitata vi è la salvaguardia del sistema tariffario finora adottato, occorre salvaguardare da un lato le precedenti delibere regionali di definizione degli impianti minimi, dall'altro salvaguardare le annualità precedenti, in via transitoria, come indicato nella presente proposta.