

Unione Province d'Italia



UPI

OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI

DDL AC 2220

DECRETO LEGGE RECANTE

**“DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA FISCALE E PER ESIGENZE
INDIFFERIBILI” N. 124/2019**

Conferenza Unificata

Roma 15 novembre 2019

Il decreto-legge 124/19 recante “Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili” contiene diverse disposizioni di interesse degli enti locali che devono essere approfondite per il loro impatto. Allo stesso tempo, il decreto rappresenta un’occasione per affrontare alcune ulteriori questioni urgenti che non possono essere rinviate ad altri provvedimenti.

Le proposte normative seguenti hanno l’obiettivo di introdurre modifiche urgenti che mirano a semplificare la normativa esistente in materia fiscale e contabile e a risolvere problematiche che hanno un grosso impatto sull’organizzazione e sul funzionamento delle Province.

L’articolo 4 del decreto prevede disposizioni su “Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti e reverse charge manodopera” volte a tutelare l’erario nei confronti dell’omesso versamento di ritenute fiscali da parte delle imprese appaltatrici e subappaltatrici. La norma è subordinata ad un’autorizzazione da parte del Consiglio dell’Unione europea ed è particolarmente complessa nella sua applicazione, comportando un aggravio di lavoro per le amministrazioni aggiudicatrici di minore dimensione. Al fine di approfondire la possibilità di introduzione di una normativa che porti ad una vera semplificazione degli adempimenti per la PA e le imprese si propone la soppressione dell’articolo la delimitazione dell’ambito applicativo alle amministrazioni aggiudicatrici delle amministrazioni centrali.

L’articolo 49 prevede disposizioni per la revisione delle priorità degli investimenti. In quest’ambito si propone una modifica della platea dei beneficiari del finanziamento per la manutenzione e costruzione dei ponti sul bacino del Po, escludendo l’Anas Spa, già destinataria di ingenti finanziamenti come da contratto di programma. L’esclusione di Anas consente di liberare risorse a favore degli Enti locali, visto che le risorse attuali a loro disposizione sono ancora fortemente insufficienti.

Dopo l’articolo 49 si propone di inserire un articolo aggiuntivo per la semplificazione del riversamento dell’addizionale provinciale alla tassa/tariffa sui rifiuti (TEFA) attraverso uno scorporo a monte da parte dell’Agenzia delle Entrate delle spettanze delle Province per la parte gestita attraverso il sistema F24.

L’articolo 50 prevede norme di riordino della disciplina sui “Tempi di pagamento dei debiti commerciali della P.A.”. Si propone di superare il meccanismo di accantonamento del “Fondo di garanzia debiti commerciali” che sta ponendo diverse difficoltà per gli enti locali limitando la loro autonomia di entrata e di spesa.

L’articolo 57 del decreto prevede un riordino della disciplina dei criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale e una norma di semplificazione sulle spese di formazione del personale che elimina alcuni limiti all’autonomia organizzativa e di spesa degli enti territoriali. Queste disposizioni di semplificazione possono essere integrate con ulteriori norme di semplificazione.

- Abolizione dei commi ancora in vigore dell’articolo 1, comma 420, della legge 190/14, che sono stati previsti nell’ambito di un processo di svuotamento delle Province nella prospettiva di una loro abolizione dalla Costituzione che è stata vanificata dal referendum costituzionale del 2016 e che pongono limiti all’autonomia organizzativa e di spesa delle Province in contrasto con la Costituzione vigente.
- Garanzia dei flussi di cassa alle Province attraverso la revisione della disciplina sul recupero coattivo dell’IPT provinciale per impedire un completo azzeramento dell’imposta provinciale di trascrizione (IPT) e garantire una entrata certa e costante alle Province, ai sensi dell’articolo 119 della Costituzione, tale da non costringerle a ricorrere ad anticipazioni di tesoreria e una

nuova disciplina per l'erogazione del fondo sperimentale di riequilibrio delle Province, finalizzata a garantire l'erogazione, entro una data certa (il 30 marzo di ogni anno), delle somme spettanti alle Province in ordine al fondo sperimentale di riequilibrio.

- Abolizione delle comunicazioni multiple dei dati, stabilendo che è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di chiedere agli enti locali la trasmissione di comunicazioni e dati già in possesso delle stesse e la gratuità di accesso alle banche dati pubbliche da parte degli enti locali.

ADEMPIMENTI SOSTITUTO D'IMPOSTA

ART. 4

(Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti ed estensione del regime del reverse charge per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera”

Soppresso.

In via subordinata:

Il comma 2 è così riformulato:

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano agli enti locali e decorrono dal 1[^] gennaio 2020.

MOTIVAZIONE

L'emendamento è finalizzato alla soppressione dell'articolo 4 in quanto tale articolo indurrebbe ad un carico amministrativo e burocratico assolutamente incongruo rispetto alla sostenibilità reale degli enti locali.

Un tale onere amministrativo, che di fatto concretizza la sostituzione degli enti locali rispetto all'Agenzia delle entrate e all'Erario, prevede la responsabilità del sostituto d'imposta per tutti gli appalti e servizi, con relativa acquisizione di dati e risorse, a specifica scadenza, con obbligo di riversamento all'erario.

Un tale onere amministrativo non può essere posto a carico degli uffici degli enti locali. **Il permanere di tale adempimento comporterà inevitabilmente il blocco degli investimenti e criticità sull'acquisto di beni e servizi**

In via subordinata si chiede l'esclusione degli enti locali dal novero degli soggetti obbligati a questi nuovi adempimenti

PONTI BACINO DEL PO – esclusione anas

ART. 49

(Revisione priorità investimenti)

Dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

“1.bis – all’articolo 1, comma 891, della legge n. 145/2018, le parole “e dell’Anas spa,” sono eliminate”

MOTIVAZIONE

La proposta normativa interviene a modificare la platea dei beneficiari del finanziamento per la manutenzione e costruzione dei ponti sul bacino del Po, escludendo l’Anas Spa.

Tale finanziamento, infatti si ritiene debba essere destinato esclusivamente alle Province e Città metropolitane e alla rete viaria di loro competenza, poiché Anas è già destinataria di ingenti finanziamenti come da contratto di programma. L’esclusione di Anas consente di liberare risorse a favore degli Enti locali..

E’ infatti emerso, dal lavoro istruttorio relativo al decreto attuativo, che le risorse attualmente a disposizione per gli interventi censiti (solamente quelli con priorità massima) sulle infrastrutture viarie (ponti) sul bacino del Po sono fortemente insufficienti: circa 500 milioni di euro – su 250 disponibili - per un numero di interventi superiore a 200.

Dopo l'art. 49 è inserito il seguente:

Art. 49 BIS (riversamento Tefa)

1. Al comma 7 dell'art. 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) dopo le parole "tesoreria della provincia" inserire le parole "o della città metropolitana";*
- b) sono aggiunti in fine i seguenti periodi:*

"Nel caso di pagamenti effettuati attraverso il versamento unitario di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, a decorrere dal 1° giugno 2019, la struttura di gestione di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto, provvede al riversamento del tributo spettante alla provincia o città metropolitana competente per territorio, al netto della commissione di cui al comma 5. Salvo diversa deliberazione da parte della provincia o della città metropolitana, da comunicarsi all'Agenzia delle entrate entro il 28 febbraio 2019, in deroga all'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 52, a decorrere dal 1° gennaio 2019, la misura del tributo di cui al medesimo articolo 3 del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 è fissata al 5 per cento del prelievo collegato al servizio rifiuti solidi urbani stabilito da ciascun comune ai sensi delle leggi vigenti in materia. Con uno o più decreti del Ministero dell'economia e delle finanze da emanarsi entro il 31 maggio 2019, previa intesa presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono stabiliti i criteri e le modalità per assicurare il sollecito riversamento del tributo anche con riferimento ai pagamenti effettuati tramite conto corrente, nonché eventuali ulteriori criteri e modalità attuative della disposizione di cui al primo periodo. In mancanza dell'intesa i decreti di cui al periodo precedente sono comunque emanati purché i relativi schemi siano stati sottoposti all'esame della conferenza Stato-città e autonomie locali almeno trenta giorni prima dell'emanazione."

MOTIVAZIONE

L'attuale gestione degli incassi TEFA è resa complessa dalla molteplicità delle modalità di riscossione dei prelievi comunali collegati (TARI e tariffa corrispettiva di cui al co. 688 della legge n. 147 del 2013), che impongono attività di calcolo e riversamento ai Comuni e di controllo e, spesso, di sollecito da Parte delle Province e delle Città metropolitane. Anche nel caso di pagamento attraverso il modello F24 (il "versamento unitario" di cui al d.lgs. n. 241 del 1997), l'Agenzia delle Entrate riversa tutto l'importo pagato (TARI + TEFA) al Comune impositore, che, con tempi propri differenziati, riversa alla Provincia o Città metropolitana il TEFA dovuto previa trattenuta dello 0,30% del tributo stesso.

Il sistema genera attualmente costi gestionali indotti non indifferenti, sia per il Comune, che deve determinare, impegnare, emettere i provvedimenti di liquidazione degli importi dovuti alla Provincia o Città metropolitana di appartenenza e rendicontare, sia per la Provincia o Città metropolitana che deve utilizzare una considerevole quota di tempo lavoro del proprio personale (si pensi alle aree con ampie numerosità di Comuni) per controllare le rendicontazioni e riconciliare i versamenti pervenuti.

Questa situazione genera ritardi nei flussi di cassa effettivi che finiscono per penalizzare, in particolare, gli enti di area vasta in condizione di particolare difficoltà finanziaria.

La norma proposta punta a razionalizzare il percorso di acquisizione delle somme attraverso:

- l'assegnazione alla Struttura di gestione del sistema F24 costituita presso l'Agenzia delle Entrate del compito di scorporare l'importo del prelievo sui rifiuti dovuto alle Province e Città metropolitane a titolo di Tefa e di riversarlo direttamente all'ente beneficiario al netto dello 0,30% di commissione spettante al Comune;
- la semplificazione della misura di applicazione del tributo, fissata al 5% dell'importo dovuto al comune dal contribuente a titolo di prelievo sul servizio rifiuti solidi urbani, salva possibilità di indicare da parte della Provincia o Città metropolitana la minore misura applicabile in forza di propria deliberazione;
- l'ulteriore regolamentazione per via amministrativa (decreto del Mef) di modalità di semplificazione del riversamento del TEFA alle Province e Città metropolitane decreto amministrativa, anche nel caso, molto frequente, di utilizzo del pagamento in conto corrente postale.

Art. 50

(Disposizioni in materia di tempi di pagamento dei debiti commerciali della PA)

Il comma 1 è così sostituito:

1. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 857, 859, 860, 861, 862, 863, 864 e 865 sono abrogati;

b) al comma 855 le parole “del 30 dicembre 2019” sono sostituite dalle parole “del 30 marzo 2020”.

MOTIVAZIONE

L'emendamento è finalizzato ad eliminare il meccanismo di sanzionamento degli enti locali nei casi in cui, annualmente, si registri un ammontare di debito commerciale residuo scaduto non conforme alle percentuali indicate nella norma che qui si intende sopprimere.

Il permanere di debiti commerciali scaduti non è una patologia che deriva da una cattiva organizzazione o, peggio, da una consapevole determinazione dell'ente, bensì è l'effetto di una scarsa liquidità.

Per le Province in particolare questa scarsa liquidità, che si ripercuote non solo sui debiti commerciali, ma spesso anche sul pagamento degli stipendi, dipende dal fatto che le entrate proprie sono recuperate a monte dall'Agenzia delle Entrate a fronte dei tagli ingenti che tali enti hanno ancora a proprio carico nei bilanci, e, per converso, i trasferimenti loro spettanti da parte del Ministero dell'Interno arrivano anche con anni di ritardo rispetto all'anno di competenza.

Già da anni infatti si segnala tale problema, che determina anche una maggiore onerosità rispetto al sistema bancario, poiché si obbligano le Province ad attivare tutte le anticipazioni di tesoreria consentite dal legislatore.

L'emendamento è altresì finalizzato a posticipare al 30 marzo 2020 il rimborso delle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 1, comma 849, della legge n. 145/2019

FLUSSI DI CASSA PROVINCE

(recupero coattivo Ipt e fondo sperimentale riequilibrio)

Art.57

(Criteri di riparto FSC e semplificazioni enti locali)

Dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

2.bis “All’articolo 1, comma 419 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dopo le parole “a valere sui versamenti dell’imposta provinciale di trascrizione,” sono inserite le seguenti “nella misura massima del 10% del gettito medesimo”.”

2. ter “L’art. 4, comma 6 bis del dl 30 dicembre 2015, n. 210, è così sostituito:

6-bis. Dall’anno 2016 sono confermate le modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio provinciale già adottate con decreto del Ministro dell’interno 4 maggio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 145 del 23 giugno 2012. Alla erogazione si provvede entro il 30 marzo di ogni anno. Alla ricognizione delle risorse da ripartire e da attribuire si provvede annualmente con decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze. Dall’anno 2016 i trasferimenti erariali non oggetto di fiscalizzazione, corrisposti dal Ministero dell’interno in favore delle province appartenenti alla Regione siciliana e alla regione Sardegna, sono determinati in base alle disposizioni dell’articolo 10, comma 2, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68.”

MOTIVAZIONE

La proposta normativa (2bis) è finalizzata a non consentire un completo azzeramento dell’imposta provinciale di trascrizione (IPT) – che si sommerebbe alla completo recupero dell’imposta rcauto-, serve a garantire un’entrata certa e costante alle Province, tale da non costringerle a ricorrere ad anticipazioni di tesoreria, che sono un costo in più solo a carico dell’ente, ovvero, nei casi estremi, alla impossibilità di far fronte ad obbligazioni giuridiche “minimali” come il pagamento di stipendi, rate di mutuo e fornitori.

Azzerare completamente le due principali fonti di entrata delle Province è altresì una palese violazione dell’articolo 119 della Costituzione, che sancisce autonomia di entrata e di spesa per gli enti locali.

La proposta normativa (2ter) è finalizzata a garantire l’erogazione, entro una data certa e cioè entro il 30 marzo di ogni anno, delle somme spettanti alle Province in ordine al fondo sperimentale di riequilibrio. **Si pensi che ad oggi ancora non è stato erogato il saldo del fondo sperimentale anno 2018 e per il 2019 ne è stata erogata solo il 50%.**

Fino ad oggi infatti il meccanismo non ha funzionato poiché l'erogazione è subordinata alla disponibilità delle relative risorse nel bilancio del Ministero dell'Interno, ulteriormente subordinata alla relativa capienza del capitolo medesimo che si alimenta con le risorse degli enti c.d. "incapienti".

Occorre scardinare questo meccanismo perché i tempi di recupero delle somme per le Province incapienti ed i tempi delle Province che utilizzano annualmente le risorse del fondo sperimentale di riequilibrio per l'esercizio delle proprie funzioni fondamentali non sono coerenti: senza tali risorse gli enti sono costretti alle anticipazioni di tesoreria, sostenendo costi aggiuntivi e bloccando i pagamenti alle imprese

SEMPLIFICAZIONE ONERI INFORMATIVI

Art.57 (Criteri di riparto FSC e semplificazioni enti locali)

Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

- 1. A decorrere dal 1° gennaio 2020 è fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di chiedere agli enti locali comunicazioni e dati già in possesso di un'altra amministrazione pubblica. Dalla medesima data cessano di applicarsi le disposizioni vigenti in contrasto con il presente comma.*
- 2. La trasmissione dei dati di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, assolve ogni ulteriore adempimento e comunicazione relativo agli stessi.*
- 3. In applicazione dell'articolo 50, comma 2, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, gli enti locali, per l'adempimento dei propri compiti istituzionali, accedono gratuitamente a tutte le banche di dati pubbliche.*

MOTIVAZIONE

La proposta normativa prevede l'abolizione delle comunicazioni multiple dei dati, stabilendo che è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di chiedere agli enti locali la trasmissione di comunicazioni e dati già in possesso delle stesse. La norma stabilisce, altresì, al comma 2, che la trasmissione dei dati di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, assolve ogni ulteriore adempimento e obbligo di comunicazione sugli stessi. Infine, al comma 3, la norma stabilisce la gratuità di accesso alle banche dati pubbliche da parte degli enti locali. Tale principio, già sancito dall'articolo 50, comma 2, del CAD, è stato recentemente ribadito dall'Avvocatura generale dello Stato e stabilisce che qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato stesso è necessaria allo svolgimento di compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima. Le norme proposte hanno un forte impatto di semplificazione e di riduzione degli oneri finanziari e degli adempimenti per gli enti locali.

SEMPLIFICAZIONE

Art.57 (Criteri di riparto FSC e semplificazioni enti locali)

Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

2.bis. “L’articolo 1, comma 420 della legge n. 190/2014 è soppresso”

MOTIVAZIONE

L'emendamento è finalizzato ad eliminare una norma residuale che disciplinava il regime transitorio delle politiche assunzionali e di spesa delle Province, nella fase di riordino delle funzioni avviata con la legge 56/14.

Essendo tale fase superata, anche alla luce dell'esito referendario, occorre eliminare il vincolo determinato dalle parti ancora vigenti del comma 420 che qui si intende superare, ovvero spese di rappresentanza e ricorso a mutui diversi da quelli per scuole, strade e ambiente.