

FINANZA LOCALE 2013

Le novità sui tributi locali

**TARES: QUADRO GENERALE E
CRITICITÀ PIÙ SIGNIFICATIVE**

Andrea Ferri, IFEL

Torino, 22 marzo 2013

Indice

- **Introduzione**
- **Il prelievo sui rifiuti**
- **TARES, caratteristiche essenziali**
- **I punti critici**

Introduzione 1/2

2013: un anno di ulteriori sacrifici e incertezze

- Non si interrompe la **riduzione delle risorse**
 - Taglio di 2.250 mln. di euro per la *spending review* (d.l.95)
 - Riduzione (compensativa) di 1 mld. a fronte della maggiorazione Tares
- **Le modifiche all'IMU** si innestano su un tributo appena avviato che dovrebbe poi ulteriormente cambiare nel 2015, tornando alla sua veste originaria (d.lgs. 23/2011)
- **L'avvio del Tares** impone a tutti i Comuni di applicare “i criteri” del DPR 158/1999 (Piano finanziario e schema tariffe)
- **Il termine per l'approvazione dei bilanci** è stato già prorogato al 30 giugno (L.Stabilità)

Introduzione 2/2

Le scadenze per la variazione delle aliquote

- Ai fini del riequilibrio del bilancio corrente è ora possibile modificare le aliquote/tariffe sino al 30 settembre (art. 1, comma 444 legge 228/2012)
 - norma generale “di responsabilizzazione”
 - attivabile solo sulla base di squilibrio di parte corrente rilevato in sede di verifica salvaguardia equilibrio di bilancio (art. 173 TUEL)
- La norma generale (art. 1, comma 169 della legge 296/2006)
- La norma specifica per l’Imu (art. 13, co.13-bis del D.L. 201/2011),
 - evidentemente da cambiare in quanto già oggi incoerente con il termine del 30 giugno

Il prelievo sui rifiuti nel tempo

- La TARSU, tributo comunale storico, è da sempre:
 - “commisurato alla produzione di rifiuti” dei soggetti passivi
 - finalizzato al finanziamento dei servizi di igiene urbana, variamente definiti
- La tassa, rinnovata in particolare con il d.lgs. 507/1993, è stata formalmente sostituita dal prelievo tariffario TIA ex d.lgs. 22/1997
- Le reiterate proroghe – con i connessi problemi applicativi della TIA – hanno determinato la coesistenza di Tarsu e TIA 1, ulteriormente complicata dalla previsione di una nuova tariffa “integrata”, la TIA 2 (d.lgs. 152/2006).
- Con la sentenza CCost 238/2009 viene affermata la natura tributaria della TIA e l’illegittimità dell’applicazione dell’IVA
- I successivi interventi ministeriali e normativi non hanno contribuito ad una soluzione equilibrata dei problemi posti

Il prelievo sui rifiuti

natura giuridica e natura economica

- Il prelievo è parte integrante del “ciclo dei rifiuti”, colonna del finanziamento organico del settore
- La contesa circa la natura tributaria / tariffaria si intreccia con l’efficienza del prelievo e delle modalità di finanziamento del servizio
- Il tentativo di generalizzare la TIA nelle sue diverse versioni è fallito per effetto di
 - onerosità politico-sociale dell’applicazione della tariffa (famiglie numerose, graduazione tariffaria)
 - difficoltà tecniche nell’applicazione del metodo normalizzato
- Il tema dell’ «efficienza industriale» del prelievo non sembra centrale nel processo di ritorno all’ordinamento tributario

Il prelievo sui rifiuti

effetti delle impostazioni alternative

Tributo

- Riflette meglio il contenuto di indivisibilità del servizio rifiuti
- Permette una gestione del recupero (morosità/evasione) più efficace
- Gestione delegabile, ma titolarità del Comune
- Non applicabilità dell'IVA
- Entrate del soggetto gestore "derivate" dal Comune
- Possibile contraddizione tra diversi assetti della gestione del servizio e modulazione del prelievo

Tariffa

- Emula un corrispettivo diretto, a fronte di un servizio con ampi contenuti di indivisibilità
- I recuperi di evasione sono meno incisivi; non vale il deterrente della non erogazione del servizio (difetti in parte arginati dai regolamenti comunali)
- Gettito e gestione devolvibili al soggetto gestore
- Applicabilità dell'IVA
- Entrate del soggetto gestore acquisite direttamente da famiglie e imprese clienti
- Tendenziale omogeneità del prelievo in caso di gestione organizzata per ambiti sovra comunali

In un contesto giuridico più flessibile le rigidità che oggi appaiono insite nella forma-tributo potrebbero forse essere superate

TARES, caratteristiche essenziali

- Fusione della struttura applicativa della TIA in una forma giuridica tributaria
- La commisurazione del prelievo è effettuata sulla base dei criteri del D.P.R. 158/1999
 - Copertura integrale dei costi
 - Obbligo generalizzato di adozione Piano finanziario con il “metodo normalizzato” di determinazione dei costi
 - Applicazione integrale dei criteri tariffari stabiliti dal DPR 158
- Mantenimento di un’opzione tariffaria, nei casi di «sistemi di misurazione puntuale» dei rifiuti conferiti (comma 29)
 - dubbi sulla natura di entrata patrimoniale e non tributaria
 - scarsa regolazione normativa primaria

TARES caratteristiche essenziali

abrogazioni

Sono abrogati

- la Tarsu - d.lgs 507/1993
- la TIA1 - art. 49 del d.lgs. 22/97
- la TIA2 - art. 238 del d.lgs. 152/2006
- la tariffa speciale per la gestione dei rifiuti assimilati - art. 195, comma 2, lettera e, d.lgs. 152/06
- le addizionali ex Eca – Meca

TARES caratteristiche essenziali

Soggetti passivi

- «chiunque possieda, occupi o detenga... locali o aree scoperte ... suscettibili di produrre rifiuti urbani» (co. 3)
- «coloro che occupano o detengono i locali o le aree scoperte...con vincolo di solidarietà» (co.5)

Si conferma in sostanza il presupposto e la soggettività passiva dei precedenti prelievi

Il possesso va inteso come condizione residuale in assenza di conduzione/detenzione

TARES, caratteristiche essenziali

la superficie imponibile (modifica ex L.Stabilità 2013)

- La superficie imponibile degli immobili a destinazione ordinaria è “transitoriamente” quella calpestabile (co.9)
- A regime, dopo un processo di verifica e allineamento in collaborazione con i Comuni, sarà l’80% di quella catastale
- La superficie dichiarata o accertata per la Tarsu e la Tia è utilizzata per l’applicazione del Tares
- L’80% della superficie catastale può essere utilizzato come presunzione semplice nell’attività di accertamento
- Per i fabbricati a destinazione non ordinaria la superficie imponibile è (e sarà sempre) quella calpestabile suscettibile di produrre rifiuti assimilabili

TARES, caratteristiche essenziali esclusioni

- Superfici «non suscettibili» di produrre rifiuti, quali:
 - impianti tecnologici quali centrali o cabine elettriche, centrali termiche e condizionamento, vani ascensori, celle frigorifere, ecc.;
 - piscine e campi sportivi (compresi maneggi ippici, piste di pattinaggio, ecc.) per le aree destinate esclusivamente all'esercizio dell'attività sportiva e riservate ai soli praticanti.;
 - unità immobiliari in ristrutturazione, ovvero prive di mobili, arredi ed attrezzature, chiuse, inutilizzate e prive di allacciamento ai pubblici servizi di rete (gas, acqua, elettricità) purché tali circostanze siano confermate da idonea documentazione;
 - immobili, non occupati, dichiarati inagibili, inabitabili dalle autorità competenti;
- Aree scoperte pertinenti abitative e aree comuni condominiali non utilizzate in via esclusiva
- Superfici «di regola» produttive di rifiuti speciali, con obbligo di avvio al recupero a cura del produttore

TARES, caratteristiche essenziali agevolazioni

- Riduzioni facoltative fino al 30% (co.15)
 - Unico occupante (incongrua rispetto alla graduazione per n. occupanti)
 - Uso stagionale / discontinuo di abitazioni o locali
 - Abitazioni di residenti all'estero
 - Abitazioni rurali
 - Ulteriori riduzioni o esenzioni, da finanziare con apposite risorse del bilancio comunale (co.19)
- Riduzioni obbligatorie
 - Zone non servite (max 40% della tariffa in relazione alla distanza dal punto di raccolta, co.16)
 - Incentivo alla raccolta differenziata domestiche (co.17)
 - «coefficiente di riduzione proporzionale» alla quantità di assimilati avviati al recupero (co.18)
 - Mancato svolgimento / interruzione del servizio con effetti gravi e riconosciuti dall'autorità sanitaria (max 20% della tariffa)

Le agevolazioni applicate hanno effetto anche sulla graduazione della maggiorazione

TARES, caratteristiche essenziali contenuti del regolamento

- Classificazione in categorie omogenee, sulla base dei criteri del 158
- Disciplina riduzioni e esenzioni, obbligatorie e facoltative
- Criteri forfetari per l'individuazione delle superfici escluse in quanto relative alla produzione di rifiuti speciali
- Termini per dichiarazioni e pagamenti

TARES, caratteristiche essenziali

tributi accessori e collegati

Si continua ad applicare

- il TRIBUTO PROVINCIALE (comma 28) art. 19 d.lgs. 504/1992, fino al 5% in aggiunta al prelievo comunale sui rifiuti

Viene introdotta inoltre

- la nuova MAGGIORAZIONE COMUNALE (comma 13), destinata a coprire i costi dei servizi comunali indivisibili
 - entrata prevista 1 mld. di euro a fronte di 0,30 € / mq
 - riduzione risorse assegnate ai Comuni per pari importo
 - misura aumentabile fino a 0,40 € / mq

Il “tributo” TARES si compone quindi di una “tassa” e due “imposte”

TARES, caratteristiche essenziali

accertamento e riscossione

- L'attività di accertamento e riscossione può essere affidata, solo per il 2013, al soggetto gestore del servizio di igiene urbana
- Il versamento del Tares deve essere effettuato esclusivamente al Comune «in deroga» all'art. 52, d.lgs. 446/1997
- Per il versamento deve essere utilizzato o il modello F24 o l'apposito bollettino postale che emula l'F24
 - i provvedimenti attuativi MEF e Agenzia Entrate tardano...

Punti critici

le scadenze di pagamento 2013

- Per il 2013 la prima rata scade a luglio
 - nella attuale formulazione letterale della proroga, a luglio verrebbero in scadenza le prime tre rate
- A regime, i Comuni possono decidere come articolare le rate
- Per il 2013, fino all'approvazione delle tariffe, l'importo delle rate è basato sulle tariffe Tarsu/Tia del 2012
 - Lo stesso sistema è applicato ai nuovi contribuenti
- Per il 2013, la maggiorazione base (0,30 €/mq):
 - è riscossa con le rate del tributo, pro quota, “senza sanzioni e interessi”
 - l'eventuale incremento della maggiorazione è riscosso con l'ultima rata

Questo assetto aggrava la penuria di liquidità dei Comuni già determinata dai cambiamenti IMU, con conseguenze pesanti sul settore

Punti critici

competenze istituzionali

- Manca l'individuazione esplicita dell' "autorità competente" ad approvare il piano finanziario
- Possibile conflitto sulle competenze relative alle tariffe
 - d.l. 201, art. 14, il Comune regola e determina le tariffe
 - comma 1-bis, art. 3-bis, del d.l. 138/2011 (inserito con il d.l. 179/2012), le Regioni regolano gli ambiti ottimali, anche per il servizio rifiuti, comprese le tariffe "per quanto di competenza"

Le incertezze sulle competenze sono fonte di contenzioso
Gli ordinamenti regionali sono in molti casi mancanti

Punti critici

rischio di vetustà dell'apparato tecnico attuativo

- Con l'abolizione della previsione di un nuovo regolamento, si applicano definitivamente
 - il DPR 158/1999
 - le prescrizioni sull'assimilabilità dei rifiuti speciali ex DPR 915/1982
- Sembra necessario un esame delle debolezze di tali norme, senza escludere esigenze di aggiornamento a breve termine

Punti critici

aderenza agli obiettivi di settore

- L'introduzione del TARES non colma le lacune del sistema di finanziamento del settore
- Resta l'esigenza di un quadro di maggiori certezze, in particolare per:
 - assicurare un sistema di controlli efficace sul progressivo raggiungimento di obiettivi e standard di servizio prefissati
 - assicurare canali di finanziamento fluidi e non soggetti alle traversie della finanza comunale