

6/2022

GIUGNO

FINANZA TRIBUTI LOCALI

Rivista per la gestione delle attività contabili, tributarie e fiscali

diretto da Luigi Lovecchio, Luca Mazzara e Pasquale Mirto

**La riforma fiscale e i riflessi
che la stessa potrà avere
sugli enti locali**

Le modifiche al canone
unico patrimoniale dopo
la sua introduzione

I criteri per determinare lo
stanziamento al fondo di
garanzia per il pagamento
dei debiti commerciali

Pianificazione strategica
di area vasta: il caso
Romagna Next

Fascicolo a uso esclusivo di Izarovuf (luca.mazzara@unibo.it)

I TRIBUTI LOCALI NEL 2022

- Accertamento e riscossione coattiva
- La nuova IMU
- La TARI, l'imposta di soggiorno e l'addizionale comunale IRPEF
- Il canone unico patrimoniale

Febbraio 2022 - Codice 88.916.5753.4
F.to 17x24 - Pag. 536 - € 85.00



Negli ultimi mesi del 2021 il legislatore è più volte intervenuto introducendo rilevanti novità nella gestione delle entrate comunali (L. n. 108/2021, D.L. n. 146/2021, D.L. n. 152/2021, L. n. 215/2021, L. n. 233/2021, L. n. 234/2021, D.L. n. 228/2021) per cui anche il 2022 si profila come un anno complicato per l'ufficio tributi locali. Il volume tratta i seguenti temi:

- La normativa emergenziale ha inciso sia sull'attività di **accertamento** sia sulle operazioni di **riscossione coattiva** che è rimasta bloccata per un anno e mezzo (da marzo 2020 ad agosto 2021) e deve fare i conti con una disciplina di non facile lettura;
- In materia di **IMU** si registrano diverse novità normative a partire dal prospetto che avrebbe dovuto limitare la variabilità delle aliquote, al D.L. n. 146/2021 che interviene sullo spaccettamento della famiglia;
- Sul fronte **TARI**, dal 2022 è entrato in vigore il nuovo metodo tariffario Arera (Mtr-2), che ha modificato radicalmente il procedimento di predisposizione del piano finanziario. Inoltre l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 116/2020, ha reso più complesso lo scenario per il disallineamento della normativa tributaria rispetto al codice ambientale;
- Le novità normative hanno inciso profondamente anche sull'applicazione dell'**imposta di soggiorno** dove i gestori delle strutture ricettive sono passati da un ruolo ausiliario, all'esazione del tributo, al ruolo di responsabili del versamento dell'imposta (D.L. 34/2020) lasciando irrisolta la questione relativa alla permanenza o meno della qualifica di agente contabile per le strutture ricettive;
- È stata particolarmente difficoltosa anche la partenza del **nuovo canone unico patrimoniale**, che ha sostituito il comparto dei tributi "minori" (Icp, Tosap, affissioni, ecc.) con un impianto normativo che presenta diversi dubbi interpretativi.



iLibro

L'acquisto dell'opera include l'accesso alla versione digitale iLibro.



CONTENUTI AGGIUNTIVI

Con documentazione online, riferimenti normativi e giurisprudenziali e materiale operativo.



GIUSEPPE DEBENEDETTO

Esperto in tributi locali, Direttore servizio internet ufficiotributi.it.

LUIGI LOVECCHIO

Dottore Commercialista in Bari, Condirettore della rivista Finanza e Tributi Locali.

PASQUALE MIRTO

Esperto in Tributi Locali, Condirettore della rivista Finanza e Tributi Locali.

STEFANIA ZAMMARCHI

Dottore Commercialista e Revisore contabile, Dirigente Servizio Entrate di Unione di Comuni.

**MAGGIOLI
EDITORE**

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it

SAPERE È SAPER FARE | www.maggiolieditore.it

Fascicolo ad uso esclusivo di Iزارovuf (luca.mazzara@unibo.it)

In questo numero

- 3** **Fiscalità locale**
La riforma fiscale e i riflessi che la stessa potrà avere sugli enti locali
Paola Morigi
- 9** Le modifiche al canone unico patrimoniale dopo la sua introduzione
Stefania Zammarchi
- 14** **Controllo e responsabilità**
I criteri per determinare lo stanziamento al fondo di garanzia per il pagamento dei debiti commerciali
Francesco Petronio

- 18** Pianificazione strategica di area vasta: il caso Romagna Next
Luca Mazzara, Giulia Leoni
- 24** **Normativa**
- 26** **Prassi**
- 27** **Giurisprudenza**
- 28** **Il quesito**

Direzione scientifica

Luigi Lovecchio

Docente a contratto di Diritto tributario avanzato all'Università Roma Tre. Dottore commercialista in Bari.

Luca Mazzara

Professore associato confermato, docente di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Direttore Master in City Management, Presidente Campus di Forlì, Università di Bologna.

Pasquale Mirto

Dirigente Settore Entrate di Unione di Comuni.

Direttore responsabile

Paolo Maggioli

Direzione, amministrazione e diffusione

Maggioli Editore
è un marchio Maggioli S.p.a.
Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
www.periodicimaggioli.it

Comitato scientifico

Mauro Bellesia

Dirigente Ragioneria e servizi finanziari del Comune di Vicenza. Pubblicista.

Marco Castellani

Dottore commercialista, Revisore e Consulente di Enti locali, componente della Commissione ARCONET presso il MEF. Presidente ANCREL.

Enzo Cuzzola

Formatore e consulente enti locali.

Giuseppe Debenedetto

Esperto in fiscalità locale.

Maurizio Fogagnolo

Avvocato in Ivrea.

Fabio Forti

Funzionario responsabile del controllo di gestione in ente locale, dottore commercialista.

Anna Guiducci

Dirigente Servizi Finanziari Comune di Arezzo, Giornalista pubblicista.

Paola Morigi

Dottore commercialista, revisore contabile, formatore, pubblicista, componente di organismi indipendenti di valutazione.

Francesco Petronio

Consigliere della Corte dei conti.

Marco Rossi

Dottore commercialista. CTU e perito presso il Tribunale di Genova. Revisore e consulente di Enti Pubblici. Componente di Nuclei di valutazione ed organismi indipendenti di valutazione. Consulente tecnico in procedimenti civili, arbitrali e penali.

Stefania Zammarchi

Dirigente Settore Entrate - Unione Bassa Romagna, già Responsabile dell'Ufficio Tributi del Comune di Cesena. Dottore commercialista.

Progetto grafico

Niki Caragiulo, Vladan Saveljic

Servizio clienti

tel. 0541/628200 – fax 0541/622595
e-mail: abbonamenti.riviste@maggioli.it
www.periodicimaggioli.it

Pubblicità

MAGGIOLIADV
Concessionaria di Pubblicità per Maggioli S.p.a.
Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
tel. 0541/628736-531
– fax 0541/624887
e-mail: maggioliadv@maggioli.it
www.maggioliadv.it

Filiali:

Milano

Via F. Albani, 21 – 20149 Milano
tel. 02/48545811 – fax 02/48517108

Bologna

Piazza VIII Agosto
– Galleria del Pincio, 1
– 40126 Bologna
tel. 051/229439-228676
Fax 051/262036

Roma

Piazza delle Muse, 8 – 00197 Roma
tel. 06/5896600
Fax 06/5882342

Bruxelles (Belgium)

Avenue d'Auderghem, 68
1040 Bruxelles
Tel. +32 27422821
international@maggioli.it

Registrazione

presso il Tribunale di Rimini
il 5.12.1980 al n. 188/80,
Maggioli S.p.a.

Maggioli S.p.a.

Azienda con Sistema di Gestione Qualità certificato ISO 9001:2015
Iscritta al registro operatori della comunicazione

Stampa

Maggioli S.p.a. -
Santarcangelo di Romagna (RN)

Redazione

Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna
(RN) Tel. 0541/628111

Condizioni di abbonamento

I prezzi di abbonamento ANNUALE alla rivista "Finanza e tributi locali" sono:

- RIVISTA DIGITALE E CARTACEA:
euro 295,00 (IVA inclusa);
- RIVISTA DIGITALE: euro 189,00 (+IVA).

I Privati e Liberi professionisti possono attivare l'abbonamento annuale alla rivista "Finanza e tributi locali" ad un prezzo promozionale: formato digitale + cartaceo euro 198,00 (comprensivo dell'IVA al 4% da versare all'Erario).

Il pagamento dell'abbonamento deve essere effettuato con bollettino di c.c.p. n. 31666589 intestato a Maggioli S.p.a. – Periodici
Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La rivista è disponibile anche nelle migliori librerie. In mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il termine di 45 giorni successivi alla scadenza dell'abbonamento, la Casa Editrice, al fine di garantire la continuità del servizio, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non sarà ritenuta valida qualora l'abbonato non sia in regola con tutti i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

Note per gli autori

Chi volesse contribuire con articoli può inviare i contributi a: Monica Turrone
monica.turrone@maggioli.it

L'Autore dovrà indicare recapito e qualifica professionale.

I manoscritti non pubblicati non si restituiscono.

Tutti i diritti riservati

È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'editore. Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti. L'autore garantisce la paternità dei contenuti inviati all'editore manlevando quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.

I servizi del tuo abbonamento "Unico"



Rivista
Specializzata



Archivio
Storico Digitale

Tutti i servizi
sono disponibili su



Formazione
Online



L'esperto
Risponde

www.periodicimaggioli.it

La riforma fiscale e i riflessi che la stessa potrà avere sugli enti locali

Paola Morigi

Dottore commercialista, revisore contabile, formatore, pubblicista, componente di organismi indipendenti di valutazione

Il disegno di legge delega sulla riforma fiscale contiene una serie di innovazioni che interesseranno i cittadini, le imprese, ma anche gli enti locali. La riforma normativa del catasto (la cui versione definitiva potrebbe cambiare in qualche punto), anche se si prevede che giungerà a compimento nel 2026, è destinata a produrre effetti sui bilanci degli enti locali e comporterà una maggiore interazione con l'Agenzia delle entrate, al fine di mantenere aggiornata una banca dati importante, base di riferimento per la fonte tributaria principale del comune. Dal buon riordino del sistema tributario dipenderà la maggiore credibilità del "sistema Italia" nel perseguire gli obiettivi individuati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Anche se gli effetti della riforma sugli enti locali saranno noti quando usciranno i decreti legislativi applicativi, è bene fin da ora prendere visione della riforma in corso per capirne i contenuti e i possibili riflessi futuri sui bilanci degli enti locali.

1. Premessa

Un tema di attualità e di interesse per gli enti locali è sicuramente quello della riforma fiscale, oggetto di un disegno di legge che dovrebbe dare luogo ad una delega del Parlamento al Governo, che porterà alla emanazione di una serie di decreti legislativi atti a riformulare una materia che, nel corso degli anni, è diventata sempre più complessa ed articolata. Anche il PNRR, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del resto segnala la riforma delle imposte e delle tasse come indispensabile per assicurare quei processi di ammodernamento e di rilancio che devono accompagnarsi ad altre misure, dal momento che non sono sufficienti gli investimenti se in pa-

rallelo non si interviene con strumenti adeguati volti a razionalizzare e semplificare gli adempimenti, assicurando nel contempo la giustizia contributiva. Ma la riforma fiscale non è certamente argomento nuovo per il nostro Paese e in più occasioni è stata affrontata dal legislatore, che ha cercato di approntare una serie di leggi per ammodernare le modalità attraverso le quali vengono incassati, sia a livello centrale che a livello locale, i diversi tributi. E più recentemente non sono mancate polemiche sulla materia che hanno provocato anche vivaci discussioni all'interno della compagine governativa in ordine alle modalità di intervento che dovranno essere adottate per impostare la riforma, soprattutto con riferimento al riordino del catasto degli immobili. Prima di passare ad affrontare la tematica e i possibili riflessi che la stessa potrà avere per gli enti locali può essere opportuno richiamare brevemente il percorso seguito dal legislatore nel periodo più recente, per capire le finalità che ci si propone e metterle in relazione con le normative di interesse specifico che riguardano il mondo degli enti locali, interessato sia per le entrate tributarie, sia per i gettiti che derivano dai fondi con i quali si è cercato di dare attuazione alle normative sul federalismo fiscale. Essendo questa una materia "in divenire" il presente scritto ha carattere introduttivo: ci si riserva un ulteriore approfondimento quando usciranno i decreti legislativi applicativi delle norme.

2. L'Indagine conoscitiva promossa dalle Commissioni parlamentari sulla riforma fiscale

Il 30 giugno 2021 è stata portata a termine e resa nota l'Indagine conoscitiva promossa dalla VI Commissione Finanze della Camera dei deputati e dalla

VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato sulla revisione dell'Irpef e su altri aspetti del sistema tributario italiano. Rappresenta sicuramente un punto di riferimento importante da cui partire per la riforma che dovrà essere varata, che contribuirà a dare attuazione ad una delle *missioni* che si sono previste con il PNRR. L'*Indagine conoscitiva* sintetizza il lavoro condotto dopo una serie di numerose sedute e mette in evidenza i risultati che si intendono raggiungere e che verranno trasfusi nella legge delega che il Parlamento si appresterà ad emanare. Si tratta di obiettivi tesi a conseguire: crescita economica, razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario (preservandone la progressività), riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale. Vediamo cosa possono comportare.

In relazione al tema della crescita economica e delle misure che si rendono necessarie per attivarla giustamente si è evidenziato il problema delle aliquote marginali effettive alte e delle misure che talvolta scoraggiano il ricorso al lavoro regolare, stante anche la complessità dell'attuale sistema tributario, nel quale, nel corso degli anni, si sono accavallate numerose norme che ne hanno in parte snaturato la natura originaria. Ecco pertanto che il tema della semplificazione porta ad individuare alcune linee lungo le quali ci si dovrà muovere:

- a) la codificazione delle leggi fiscali, anche per individuare dei livelli di priorità e pertanto avere dei punti di riferimento ben precisi che non costringano a dover rincorrere norme che risultano sparse in numerosi testi normativi e che non consentono di individuare cosa risulta essere prioritario e cosa no;
- b) la elevazione a rango costituzionale di alcune parti dello *Statuto del contribuente*, purtroppo spesso disatteso;
- c) la cancellazione di una serie di tributi minori e di maggiorazioni varie che portano gettiti limitati e che non facilitano certo la semplificazione;
- d) l'avvicinamento tra il bilancio fiscale e quello civilistico, del resto richiesto dai principi contabili internazionali.

Molto probabilmente si continuerà a mantenere la scelta che il nostro Paese ha effettuato fin dal 1976 in ordine alla tassazione del reddito indivi-

duale – in alternativa al reddito familiare – anche se un riordino del modello di tassazione che col passar del tempo è divenuto sostanzialmente ibrido – progressivo per i redditi da lavoro dipendente e da pensione e proporzionale su tante altre tipologie di redditi diversi – si renderà necessario¹. Fatte queste necessarie premesse, quali le proposte scaturite dalle due commissioni parlamentari? Ne riprendiamo alcune:

- abbassare l'aliquota media effettiva, soprattutto per la fascia di reddito che va dai 28.000 ai 55.000 euro di reddito;
- modificare la dinamica delle aliquote marginali effettive, al fine di ridurre certi innalzamenti repentini;
- trasformare le addizionali locali in sovrapposte, avendo come base imponibile il debito di imposta erariale e non la stessa base imponibile dell'Irpef. Questo comporterebbe anche una revisione della normativa sul federalismo fiscale e sui costi e fabbisogni standard;
- superare l'Irap, dal momento che ha come base imponibile la remunerazione di una serie di fattori produttivi che risultano essere strumentali alla crescita, definita obiettivo indispensabile per i prossimi anni. Tale tributo verrebbe ad essere riassorbito in altri tributi esistenti;
- formulare un nuovo fisco che sia attento nel favorire la transizione ecologica;
- contrastare l'evasione fiscale, attraverso la digitalizzazione del fisco, l'informatizzazione della maggior parte degli adempimenti fiscali², l'interoperabilità delle banche dati.

(1) Forse un campo sul quale le Commissioni avrebbero dovuto osare di più (anche se non era oggetto dell'*Indagine conoscitiva*) sarebbe stato quello della contribuzione sociale. Poiché per mantenere in equilibrio il sistema previdenziale si dovranno privilegiare i sistemi contributivi e non quelli retributivi, forse sarebbe stato preferibile seguire i modelli adottati da altri Stati che corrispondono i trattamenti pensionistici anche a coloro che, pur non avendo la cittadinanza del Paese, hanno prestato servizio per brevi periodi come dipendenti: si favorisce la regolarità contributiva.

(2) Nel contrasto all'evasione fiscale viene spesso citata l'esperienza positiva della fatturazione elettronica che ha consentito di ottenere eccellenti risultati.

3. I contenuti della legge delega

A fine ottobre del 2021 il ministro dell'economia Daniele Franco ha presentato al Parlamento il disegno di legge contenente la delega fiscale, che tiene conto di molti dei suggerimenti e dei rilievi che erano contenuti nella *Indagine conoscitiva* a cui si faceva riferimento, del rispetto dei principi costituzionali (artt. 3 e 53 in particolare) e del diritto comunitario. Il Governo si impegnerà ad emanare decreti legislativi attuativi della riforma entro diciotto mesi per dare applicazione ai principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 1 che sono:

- “a) stimolare la crescita economica attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione;
- b) razionalizzare e semplificare il sistema tributario anche con riferimento:
 - 1) agli adempimenti a carico dei contribuenti al fine di ridurre i costi di adempimento, di gestione e di amministrazione del sistema fiscale;
 - 2) all'individuazione e all'eliminazione di micro-tributi per i quali i costi di adempimento dei contribuenti risultino elevati a fronte di un gettito trascurabile per lo Stato e trovando le opportune compensazioni di gettito nell'ambito dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge;
- c) preservare la progressività del sistema tributario;
- d) ridurre l'evasione e l'elusione fiscali”.

Vengono poi esposti i principi che si dovranno seguire in ordine alla revisione delle diverse tipologie di tributi, che già nel corso degli anni erano state oggetto di interventi normativi.

Per quanto concerne le imposte sui redditi (Irpef), si prevede il mantenimento di un sistema duale, incentrato su imposte proporzionali sui redditi da capitale e progressive sui redditi delle persone fisiche (con le aliquote che potrebbero essere ridotte), con una armonizzazione della tassazione sul risparmio e un riordino delle detrazioni fiscali.

Interventi di razionalizzazione si sono ipotizzati anche per l'Ires, al fine di rendere il sistema coerente

con le modifiche introdotte all'Irpef e snellire gli adempimenti burocratici in capo alle imprese. L'art. 4 prevede interventi di riordino dell'Iva, finalizzati non solo alla semplificazione degli adempimenti, ma anche alla coerenza con le finalità dell'*European Green Deal* e all'utilizzo di fonti energetiche biocompatibili e rinnovabili.

Si parla poi all'art. 5 di prevedere un progressivo superamento dell'Irap, dal momento che la stessa finisce con il penalizzare, per la sua natura, le aziende che investono in fattori produttivi e che effettuano assunzioni. Il superamento di tale tributo tuttavia sarà graduale dal momento che attraverso lo stesso si finanzia una parte della sanità regionale e pertanto sarà necessario trovare idonee fonti di copertura.

La legge delega contiene all'art. 6 dei riferimenti al riordino del catasto degli immobili, argomento che è di sicuro interesse per gli enti locali e che merita qualche considerazione più approfondita, che riprenderemo nei successivi paragrafi.

L'art. 7 prevede che si addivenga alla sostituzione delle addizionali regionali e comunali all'Irpef con un sistema di sovrainposte. I limiti alla manovrabilità delle aliquote verranno fissati in modo che si possa garantire un gettito corrispondente a quello ottenuto dall'applicazione dell'aliquota media delle vecchie addizionali, sulla base della precedente legislazione.

In questo contesto e in applicazione dei principi del federalismo fiscale è prevista una revisione della legislazione sul riparto delle somme sull'I-mu fra Stato e comuni relativamente agli immobili appartenenti al gruppo catastale D, che tengano conto delle variazioni di gettito e dei diversi fondi di riequilibrio.

Sempre nel disegno di legge si parla anche di semplificare il sistema nazionale di riscossione dei tributi e di provvedere ad una diversa codificazione in materia tributaria, per assicurare chiarezza e semplicità.

4. Mappatura degli immobili e catasto

Si diceva che la materia che sta destando maggiori discussioni a livello politico è sicuramente

quella legata alla riforma del catasto, dal momento che sussiste il timore, da parte di alcuni partiti politici, che il riordino della banca dati sugli immobili possa significare un incremento della tassazione per i cittadini.

Prima di affrontare la questione e immaginare i possibili effetti forse può essere opportuno riportare quanto è stato previsto dall'art. 6 a livello di riordino e riammodernamento del catasto (anche per assicurare la sua completezza e il suo aggiornamento), poiché tale parte dovrebbe rimanere invariata:

“Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali fissati dal medesimo articolo 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi per modificare la disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale al fine di modernizzare gli strumenti di individuazione e di controllo delle consistenze dei terreni e dei fabbricati:

- a) prevedere strumenti, da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, atti a facilitare e ad accelerare l'individuazione e, eventualmente, il corretto classamento delle seguenti fattispecie:
 - 1) gli immobili attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d'uso ovvero la categoria catastale attribuita;
 - 2) i terreni edificabili accatastabili come agricoli;
 - 3) gli immobili abusivi, individuando a tale fine specifici incentivi e forme di valorizzazione delle attività di accertamento svolte dai comuni in questo ambito, nonché garantendo la trasparenza delle medesime attività;
- b) prevedere strumenti e modelli organizzativi che facilitino la condivisione dei dati e dei documenti, in via telematica, tra l'Agenzia delle entrate e i competenti uffici dei comuni nonché la loro coerenza ai fini dell'accatastamento delle unità immobiliari”.

L'articolo prosegue precisando che il sistema riordinato, che considerati i tempi applicativi si pre-

vede divenga operativo a partire dal 2026, possa essere integrato da ulteriori informazioni, legate anche all'andamento dei valori di mercato. E proprio su questa parte probabilmente non vi è chiarezza, dal momento che le opinioni dei partiti politici risultano essere divergenti.

Va osservato che anche il solo riordino del catasto è destinato a produrre una serie di effetti. Pare che in Italia vi siano 1,2 milioni di immobili non registrati, che il 17% di questi sia illegale, che solamente lo 0,2% delle case sia classificata “di lusso”. Non si paga l'Imu sulle prime case (siano esse dei monolocali o delle ville) e anche con la riforma in corso sulle seconde case probabilmente rimarrà tutto invariato fino al 2026. Tuttavia non possiamo non osservare che la suddivisione del territorio è spesso incongrua e frequentemente non vi è nessuna attinenza fra le rendite catastali e i valori di mercato attuali. La superficie poi non viene misurata in metri quadrati, ma in “vani catastali”. Non si tiene conto delle migliorie avvenute nel corso del tempo e tale aspetto ha sicuramente interessato molte abitazioni³.

Si dovrà certamente effettuare una nuova ricognizione degli edifici, attraverso rilievi aereofotografici o sistemi del tipo Google Maps. Andrà attivata una adeguata collaborazione con i comuni per classificare i terreni sulla base di ciò che dicono i piani urbanistici comunali. Si tratterà anche di capire il ruolo che potrà essere giocato andando ad inserire, accanto ai valori catastali, i valori di mercato. Del resto l'adeguamento delle rendite catastali al valore reale è un passaggio che prima o poi dovrà essere effettuato, non solo perché ce lo chiede la Commissione europea, ma soprattutto per una questione di giustizia tributaria. In altri Paesi europei la tassazione sugli immobili avviene con cespiti che hanno valori più vicini a quelli di mer-

(3) Nel corso degli ultimi mesi tutta la stampa si è occupata del tema della riforma fiscale e delle conseguenze che la stessa potrebbe produrre sui cittadini. Nel rinviare al dibattito che si è aperto in ordine alla materia, segnaliamo però anche un interessante articolo apparso sul “Corriere della Sera”, prodotto da M. GABANELLI, G. PAGLIUCA, *Catasto: la resa dei conti su case fantasma e abusive*, 9.5.2022.

cato e pertanto non si comprende perché in Italia si debba mantenere in piedi un sistema vetusto che non rispecchia più le diverse realtà locali. Nella riforma fiscale vi è poi un comma che fa riferimento alle unità immobiliari riconosciute di notevole interesse storico o artistico, in relazione alle quali possono essere previste clausole speciali che tengano conto delle spese di manutenzione alle quali le stesse sono soggette data la loro tipologia.

5. I riflessi della riforma fiscale sui cittadini

L'argomento che abbiamo introdotto come si può osservare risulta articolato, dal momento che è attraverso il sistema tributario che la pubblica amministrazione, complessivamente intesa, si assicura le risorse necessarie per provvedere ai servizi pubblici.

Non si tratta solamente di trovare i meccanismi corretti per assicurare il prelievo fiscale, ma di effettuarlo nel rispetto dei principi costituzionali e perseguendo, contemporaneamente, anche le politiche che si vogliono raggiungere, a livello nazionale e comunitario. Spesso infatti si consentono deduzioni fiscali per incentivare determinati interventi e indurre i cittadini a comportamenti virtuosi o comunque ad effettuare investimenti di una certa natura.

Col passare degli anni il sistema fiscale rischia però di appesantirsi e di non rispondere pienamente a determinate finalità, per cui la sua manutenzione risulta obbligatoria.

Siamo consapevoli di questi aspetti, così come del particolare momento che sta attraversando il nostro Paese, che rende difficile intervenire sui livelli di tassazione (già alti in alcuni casi), se non per razionalizzarli. Tuttavia riteniamo sia doveroso anche effettuare attività educativa e spiegare bene, come del resto si fa in altri Paesi dell'Unione europea, quale sia la destinazione delle imposte, affinché i cittadini si rendano conto di come viene impiegato il denaro pubblico.

Nel corso degli anni il legislatore ha favorito la conoscenza delle pubbliche amministrazioni attraverso l'istituzione di una sezione nei siti web de-

nominata *Amministrazione trasparente*, nella quale confluiscono molti dati gestionali riferiti alla singola P.A. Probabilmente sarebbe necessario uno sforzo ulteriore per arricchire anche le informazioni fiscali. Le persone così capirebbero che le imposte e le tasse vengono utilizzate per finanziare i servizi pubblici e individuerebbero facilmente una correlazione che li porterebbe a conoscere meglio la "macchina pubblica": questo potrebbe facilitare l'acquisizione di un maggiore senso civico.

6. I riflessi della riforma fiscale sugli enti locali

Le polemiche sorte fra i partiti politici in relazione alla bozza di legge delega fiscale sono nate quasi sempre perché si è concentrata l'attenzione sui riflessi che la stessa poteva avere sui cittadini, con il rischio che questi ultimi, soprattutto a seguito del riordino del catasto e dell'inserimento di una serie di dati che oggi sfuggono allo stesso, si trovassero in un domani non troppo lontano a dover pagare di più rispetto ad oggi.

Non si sono invece analizzati con sufficiente attenzione gli effetti che la riforma fiscale potrebbe avere sugli enti locali.

Non abbiamo sufficienti elementi di valutazione in ordine a cosa significherà il passaggio dalle addizionali regionali e comunali alle sovrainposte: viene presentato come un miglioramento, ma anche dalla relazione accompagnatoria non si evincono elementi finanziari di supporto a sostegno di tale cambiamento. Sofferamoci invece ad esprimere alcune considerazioni in ordine alla revisione del catasto.

L'inserimento dei valori che abbiamo riportato precedentemente e che sono previsti all'art. 6 del disegno di legge delega (immobili non censiti, terreni classificati come agricoli ma che non sono tali, ecc.), una volta attuato consentirà di avere un catasto più completo e aggiornato e pertanto, se si attiveranno adeguate sinergie con l'Agenzia delle entrate, si potranno costituire le basi per avere una banca-dati più completa, base di riferimento per un sistema tributario nel quale il possesso di immobili sia un elemento di cui tenere conto.

Nel trattare questa materia non possiamo però non ricollegarci anche ad un altro argomento,

ancora non del tutto attuato: ci riferiamo al federalismo fiscale, previsto dalla legge delega n. 42/2009, sui costi e fabbisogni standard, e sulla determinazione del Fondo di solidarietà comunale con forme completamente diverse da quelle fissate in passato attraverso i trasferimenti erariali.

Il federalismo fiscale presuppone anche una seria applicazione dei tributi comunali e quindi un riordino del catasto, per consentire di censire in maniera corretta gli immobili, di tenere conto dei loro valori, di attribuire le rendite catastali che sono dovute. Del resto lo ha rivelato anche recentemente la Corte dei conti in una recente audizione parlamentare, nel corso della quale ha evidenziato gli stretti legami che intercorrono fra la riforma fiscale, l'attuazione del federalismo fiscale e, più in generale, l'attuazione concreta del *PNRR*⁴.

È ovvio che se attraverso queste operazioni di riordino emergesse una nuova base imponibile potrebbero trarne beneficio i cittadini che pagano i tributi: in futuro si potrebbero applicare aliquote più basse su immobili e terreni o ridurre altre tariffe, perché il comune si sarebbe garantito l'accertamento di una serie importante di entrate tri-

butarie. È un aspetto positivo che non può essere trascurato.

7. Chiarezza e semplicità nei decreti e negli strumenti applicativi

La riforma fiscale che il Parlamento andrà ad approvare dovrà essere semplice e chiara.

L'attuale assetto della normativa fiscale, con la competizione su cespiti, aliquote, esenzioni, ecc. può essere di ostacolo agli investimenti esteri in Italia (lo ha sottolineato anche la *Relazione della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria* presentata il 30.6.2021).

Modernizzare il Paese significa anche utilizzare un linguaggio comprensibile, semplice e chiaro, che non richieda mille interpretazioni.

Negli anni passati nel sito dell'Agenzia delle entrate i cittadini hanno trovato facilmente una serie di modelli che hanno semplificato gli adempimenti fiscali. Si tratta di proseguire su questa strada, riprendendo il dialogo, attivando la comprensione reciproca, sia a livello nazionale che a livello locale.

Anche i comuni e le province dovranno seguire la stessa impostazione. Se saranno chiari e semplici i loro compiti risulteranno più facili.

(4) Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Audizione della Corte dei conti. Assetto della finanza territoriale. Linee di sviluppo del federalismo fiscale*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 4.5.2022.

Le modifiche al canone unico patrimoniale dopo la sua introduzione

Stefania Zammarchi

Dirigente Settore Entrate - Unione Bassa Romagna, già Responsabile dell'Ufficio Tributi del Comune di Cesena. Dottore commercialista

1. Introduzione

Con la previsione di cui all'articolo 1, comma 816 e seguenti della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e s.m.i. (Legge di bilancio 2020-2022), **è stato disciplinato il Canone Unico Patrimoniale (CUP), con obbligo per i Comuni, ma anche per Province e Città metropolitane**, a decorrere dal 1° gennaio 2021, di provvedere alla sua applicazione, con approvazione di apposito regolamento da deliberarsi da parte del Consiglio comunale. Di fatto, il tentativo di riunire il prelievo per l'occupazione di suolo pubblico con quello dell'imposta di pubblicità era già stato avviato in occasione dell'introduzione delle disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, ad opera dell'art. 11, del d.lgs. n. 23/2011. Tramontata la possibilità offerta dalla norma richiamata, il legislatore ha nuovamente puntato sul configurare un'unica entrata, emanando le disposizioni di cui alla citata legge n. 160/2019 prevedendo una disciplina articolata, benché con numerosi aspetti lasciati alla potestà regolamentare riconosciuta ai Comuni dall'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997. Per comprendere l'obiettivo prefissato dal legislatore può essere di aiuto quanto indicato nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2020, con cui il Governo ha precisato che l'intento di unificare in un unico canone i previgenti prelievi *"consente da un lato di razionalizzare e di rendere più efficiente la riscossione di detta entrata e all'altro semplifica gli adempimenti per i soggetti passivi"*. Emerge, dunque, il motivo principe che ha ispirato il legislatore, da ricondursi all'esigenza di semplificazione degli adempimenti a carico degli utenti, a cui va uni-

ta anche la necessità di costruire un prelievo alleggerito dalle strette regole, tipiche delle entrate di natura tributaria. Un canone di natura patrimoniale, infatti, è libero dai vincoli che hanno caratterizzato le precedenti entrate: i prelievi di natura patrimoniale consentono una gestione più flessibile, grazie alla possibilità di introdurre esenzioni e riduzioni anche al di fuori di quelle stabilite dal legislatore, purché conformi ai vincoli del summenzionato art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 446/1997, in materia di potestà regolamentare e nel rispetto del principio di ragionevolezza.

2. La riunione dei due presupposti per il prelievo del CUP: l'occupazione di suolo pubblico e la diffusione di messaggi pubblicitari

Come accennato, l'introduzione del Canone Unico Patrimoniale ha portato all'abrogazione dei precedenti "tributi minori", ossia:

- della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Tosap),
- del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap),
- dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (ICPDPA),
- del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP),
- del canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del Codice della Strada, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province.

Il Canone Unico, dunque, ha assorbito ogni altro canone ricognitorio o concessorio, lasciando invariate le disposizioni sulla pubblicità effettuata in

ambito ferroviario e quelle in materia di propaganda elettorale come, peraltro, restano dovute tutte le somme relative al procedimento di rilascio della concessione/autorizzazione (spese per l'istruttoria, bolli di legge sulla domanda e sul provvedimento, eventuali cauzioni), quali costi indicati dall'art. 53 del regolamento attuativo del Codice della Strada. Sono, altresì, assoggettate al CUP le occupazioni abusive di suolo pubblico e le diffusioni abusive di messaggi pubblicitarie.

3. Le modifiche alla disciplina del Canone Unico Patrimoniale per il presupposto relativo all'occupazione di suolo pubblico

Le occupazioni di suolo pubblico hanno subito modifiche rispetto alla prima stesura delle disposizioni disciplinanti il CUP, con riferimento a due fattispecie che, in passato, hanno generato copioso contenzioso in vigenza di TOSAP e COSAP. Si tratta dell'occupazione di suolo pubblico con cavi e condutture e di quella realizzata con antenne per la telefonia mobile.

Le occupazioni con cavi, condutture o con qualsiasi altro manufatto da parte di aziende di erogazione dei pubblici esercizi e da quelle esercenti attività strumentali ai servizi medesimi hanno da sempre originato contrasti fra gli enti pubblici e le suddette aziende con frequenti impugnazioni delle contestazioni notificate alle aziende. Si rammenta che, in vigenza di TOSAP, l'art. 47 del d.lgs. n. 507/1993, prevedeva che le aziende di erogazione di servizi pubblici che occupavano suolo pubblico con cavi e condutture, dovessero versare la tassa adottando il criterio di determinazione forfetaria del prelievo considerando il chilometro lineare occupato. In seguito, tale previsione è stata considerata abrogata tacitamente con l'introduzione del nuovo criterio dettato dall'art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 446/1997, disciplinate il COSAP, prelievo di natura patrimoniale che si è andato ad affiancare alla TOSAP, con natura tributaria. Il nuovo criterio ha previsto un calcolo forfetario, analogo a quello ora disciplinato dal comma 831.

In relazione alle occupazioni effettuate dalle imprese di telefonia mobile, il legislatore è interve-

nuto in maniera tranciante con l'introduzione di un'apposita previsione legislativa, tesa ad eliminare tutte le previsioni regolamentari che già erano applicate con i precedenti prelievi e che avevano introdotto misure della tassa o canone dovuto assai rilevanti.

4. La specifica disposizione per l'applicazione del Canone Unico alle occupazioni con cavi e condutture

Nella prima stesura della previsione normativa afferente alla determinazione del CUP per le occupazioni con cavi e condutture, il comma 831 imponeva al titolare della concessione l'onere di versare interamente il canone dovuto, con diritto di rivalsa nei confronti degli altri soggetti utilizzatori della rete. Con la riforma operata dall'art. 1, comma 848, della legge n. 178/2020 (Legge di bilancio 2021-2023), grazie all'emendamento introdotto in sede di approvazione della Legge di bilancio 2021, questa modalità di pagamento è stata soppressa. Ora, la riforma intervenuta, pur in contrasto con la posizione assunta dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 8628/2020 a Sezioni Unite, ha eliminato il diritto di rivalsa, con attribuzione dell'onere di versamento del canone, non solo a carico del titolare della concessione, ma anche dei soggetti che occupano, anche in via mediata, le medesime reti. Quindi, l'intervento di modifica si distacca dall'orientamento giurisprudenziale venutosi a consolidare, come ripreso dalla citata pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, del 7 maggio 2020, n. 8628. In effetti, la pronuncia della Suprema Corte si è espressa in materia di Tosap, affermando il principio, applicabile anche in ambito di Canone Unico, in base al quale: «*In tema di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Tosap), la legittimazione passiva del rapporto tributario, in presenza di un atto di concessione o di autorizzazione rilasciato dall'ente locale, spetta, ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, esclusivamente al soggetto titolare di tale atto, e solo in mancanza di questo, all'occupante di fatto, rimanendo irrilevante, ai fini passivi di imposta, l'utilizzazione del suolo*

pubblico consentita a soggetti terzi in virtù di atto di natura privatistica». Con la nuova formulazione del comma 831, il canone non viene imputato solo al soggetto titolare dell'atto di concessione, bensì anche agli altri utilizzatori della rete.

L'occupazione con cavi e condutture comporta l'applicazione di una tariffa determinata su base forfettaria e non in maniera corrispondente alla superficie effettivamente sviluppata dalla occupazione medesima. Nel calcolo del quantum debeat, infatti, il calcolo del Canone Unico avviene considerando il numero complessivo delle utenze, che è quello risultante al 31 dicembre dell'anno precedente. L'ammontare della tariffa di riferimento è articolato in sole due misure, a seconda che il comune competente abbia una popolazione superiore o meno a 20.000 abitanti. In particolare, per le occupazioni del territorio provinciale e delle città metropolitane, il canone è determinato nella misura del 20 per cento dell'importo risultante dall'applicazione della misura unitaria di tariffa, pari a euro 1,50, corrispondente alla tariffa assegnata ai comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti. Questa tariffa dovrà essere rapportata al numero complessivo delle utenze presenti nei comuni compresi nel medesimo ambito territoriale.

Le utenze in commento, inoltre, sono tenute a presentare la dichiarazione all'ente competente con riguardo al numero delle utenze assunte a riferimento per la determinazione dell'importo dovuto. Di fatto, si tratta di un'autodichiarazione da trasmettere mediante posta elettronica certificata, entro il 30 aprile di ciascun anno. In questo modo, l'ente locale avrà certezza della tempestività o meno della trasmissione della dichiarazione, nonché del numero delle utenze in base alle quali è stato calcolato il Canone Unico per l'occupazione di suolo pubblico. Il comma 831 prevede, altresì, che l'ammontare del Canone dovuto all'ente impositore non possa essere di importo inferiore a euro 800, somma che include gli allacciamenti alle reti effettuati dagli utenti e di tutte le occupazioni di suolo pubblico con impianti direttamente funzionali all'erogazione del servizio a rete. A ciò

va aggiunto che le somme dovute devono essere rivalutate annualmente con riferimento all'indice ISTAT dei prezzi al consumo, rilevati al 31 dicembre dell'anno precedente.

In ordine al pagamento del canone, il legislatore ha stabilito la scadenza al 30 aprile di ciascun anno, con pagamento in un'unica soluzione, attraverso la piattaforma di cui all'articolo 5 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ossia tramite le modalità di PagoPA.

Preme segnalare che, in considerazione delle incertezze sorte sulla portata del riformato comma 831, è stata emanata una norma di interpretazione autentica (art. 5, comma 14-*quiquies*, lett. a) e b), d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215), nell'intento di fornire chiarezza circa le modalità applicative del canone unico patrimoniale per le occupazioni con cavi e condutture. Nel dettaglio, il legislatore ha fornito precisazioni in merito alle situazioni in cui sussiste una separazione tra i soggetti titolari delle infrastrutture e quelli titolari del contratto di vendita del bene erogata al consumatore finale. Il comma in esame si preoccupa di disciplinare le occupazioni permanenti, ora definite come "annuali" che, oltre ad essere realizzate con cavi e condutture, comprende anche gli impianti destinati all'erogazione dei servizi di rete. Ne deriva che, per l'applicazione del canone unico mediante le modalità indicate in questo comma, è necessaria la presenza di due circostanze:

1. il soggetto che occupa il suolo pubblico deve essere titolare di una specifica concessione per l'erogazione di un pubblico servizio;
2. l'occupazione realizzata dal concessionario è funzionale all'erogazione del servizio medesimo.

Dunque, l'applicazione del canone unico patrimoniale in parola avverrà ogni qualvolta il soggetto che occupa suolo pubblico con cavi e condutture sia titolare di un servizio pubblico. Peraltro, la norma interpretativa ha precisato che le aziende obbligate al versamento non hanno alcun collegamento con l'utenza finale. Sono, tuttavia, escluse dal prelievo del CUP le occupazioni effettuate da coloro che richiedono una concessione tempo-

ranea con cavi e condutture, come accade con i cantieri stradali per varie manutenzioni. In tali circostanze, il canone deve essere rapportato alla superficie occupata e per il periodo di durata della concessione, senza alcun riferimento alla modalità di calcolo appena esaminata.

5. Il Canone Unico per le occupazioni realizzate con antenne per la telefonia mobile

La novità più d'impatto rispetto ai previgenti prelievi è senz'altro la previsione introdotta dall'articolo 40, comma 5-ter, del d.l. n. 77/2021 che ha inserito il comma 831-bis, nell'impianto legislativo di disciplina del CUP. Si tratta di un intervento del tutto inatteso e, soprattutto, non coerente con il contesto normativo del nuovo prelievo, anche per la diversa applicazione rispetto a tutte le altre fattispecie assoggettate al Canone Unico. La modifica intervenuta ha stabilito una tariffa fissa e non modificabile da parte degli enti locali, neppure rapportabile alla superficie occupata o agli utenti serviti. Una siffatta previsione, volta ad impedire ai Comuni di applicare tariffe assai rilevanti per questa tipologia di utenza, porta una drastica riduzione di gettito da stimare non solo per l'anno 2022, ma anche per quelli successivi.

Preme rimarcare che la misura elevata delle tariffe per questa tipologia di utenze è, generalmente, frutto della disciplina del COSAP che, in conformità all'art. 63, del d.lgs. n. 446/1997, individuava, fra i parametri utili per la determinazione del canone, il valore economico della disponibilità dell'area, da stimare anche in rapporto al sacrificio imposto alla collettività, avendo a riferimento, altresì, la specifica attività esercitata dai titolari delle concessioni, ovvero la redditività di tale attività. Pertanto, in considerazione dell'elevato grado di redditività prodotto dall'attività economica svolta dai fornitori dei servizi di telefonia, molti regolamenti comunali avevano disciplinato *ad hoc* tali fattispecie, con applicazione di tariffe assai gravose per le occupazioni realizzate con detti impianti. Con il passaggio al canone unico patrimoniale, questi Comuni, al fine di mantenere inalterato il proprio gettito, hanno fissato tariffe specifiche, calcolate

in maniera tale da replicare l'entrata conseguita negli anni precedenti.

Ora, con il vincolo imposto dalla misura fissa della tariffa di cui al comma 831-bis, ne deriverà una riduzione di gettito non considerata in occasione dell'elaborazione dell'articolazione tariffaria idonea a mantenere l'invarianza di gettito. A ciò va aggiunto il fatto che questa tariffa fissa è ancor più vincolante di quella stabilita al comma 831, in ragione del fatto che quest'ultima va rapportata alle utenze e, quindi, l'importo di euro 800 costituisce l'ammontare minimo dovuto.

6. La nota di IFEL sulla tariffa del canone delle antenne

In ordine alla previsione dettata dal comma 831-bis, IFEL ha pubblicato una nota il 2 novembre 2021, per fornire la propria interpretazione, quale supporto ai Comuni. In particolare, l'intervento della fondazione ANCI ha tentato di dare risposta alle numerose richieste di chiarimento pervenute da vari Comuni, dubbiosi circa la corretta modalità applicativa della nuova disposizione relativa al cosiddetto "*Canone antenne*". La Fondazione ANCI ha sottolineato che la specifica tariffa deve essere applicata agli operatori che forniscono servizi di pubblica utilità di reti ed infrastrutture di comunicazione elettronica, chiarendo tre dubbi dei Comuni:

- la decorrenza del "canone antenne",
- le tipologie di impianti a cui applicare il "canone antenne",
- le aree su cui devono insistere gli impianti di telefonia per essere assoggettati al "canone antenne".

7. Decorrenza del nuovo canone

La preoccupazione più rilevante che attanagliava i Comuni, era il dubbio in ordine all'entrata in vigore del "canone antenne". Ciò, in quanto la norma, inserita nella legge di conversione del decreto legge, era vigente fin da metà del mese di agosto, con il rischio che alcuni fornitori del servizio di telefonia, avrebbero potuto richiedere il rimborso di quanto versato per il 2021.

L'analisi di IFEL, tuttavia, evidenzia che l'ultimo periodo del comma in parola, precisa che il canone di cui al comma 831-bis, deve essere versato entro il termine del 30 aprile di ciascun anno. Ora, poiché la norma, come ricordato, è riportata nella legge di conversione del d.l. n. 77/2021, del 29 luglio 2021, n. 108, la sua efficacia va ricondotta alla metà del mese di agosto 2021, includendo il periodo di *vacatio legis*. Inoltre, detta efficacia è intervenuta dopo il termine previsto per l'approvazione delle tariffe del Canone Unico, differito, per il 2021, al 31 maggio, rispetto al termine ordinario di approvazione del bilancio di previsione, fissato al 31 dicembre, dall'art. 151, del TUEL (d.lgs. n. 267/2000). Dunque, assumendo le osservazioni illustrate, IFEL ritiene che il "canone antenne" possa essere applicato solo a decorrere dal 1° gennaio 2022 *"senza che possa emergere alcun diritto al ricalcolo o al rimborso dell'importo già versato entro il 30 aprile 2021, in quanto la retroattività della norma non è espressamente prevista, come non è prevista la correlata e necessaria copertura finanziaria"*.

8. Le tipologie di impianti a cui applicare il "canone antenne"

Il secondo aspetto affrontato da IFEL attiene ai soggetti passivi, ossia agli operatori che forniscono i servizi di pubblica utilità di reti e infrastrutture di comunicazione elettronica relative al codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo n. 259/2003. Le reti di comunicazione elettronica sono quelle definite dall'articolo 1, del decreto predetto e consistono in *"sistemi di trasmissione e, se del caso, le apparecchiature di commutazione o di instradamento e altre risorse, inclusi gli elementi di rete non attivi, che consentono di trasmettere segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, comprese le reti satellitari, le reti terrestri mobili e fisse (a commutazione di circuito e a commutazione di pacchetto, compresa Internet), le reti utilizzate per la diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi, i sistemi per il trasporto della corrente elettrica, nella misura in cui siano utilizzati per trasmettere i segnali, le reti televisive via cavo, indipendentemente dal tipo di informazione trasportato"*. Vanno poi considerate anche le "risorse collegate", definite dal medesimo articolo.

tari, le reti terrestri mobili e fisse (a commutazione di circuito e a commutazione di pacchetto, compresa Internet), le reti utilizzate per la diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi, i sistemi per il trasporto della corrente elettrica, nella misura in cui siano utilizzati per trasmettere i segnali, le reti televisive via cavo, indipendentemente dal tipo di informazione trasportato". Vanno poi considerate anche le "risorse collegate", definite dal medesimo articolo.

9. Le aree su cui devono insistere gli impianti di telefonia per essere assoggettati al "canone antenne"

L'ultimo aspetto esaminato da IFEL riguarda le aree su cui sono collocati gli impianti in commento che, come è noto, devono appartenere al demanio comunale o al patrimonio indisponibile del Comune, così come disposto dall'art. 93, del d.lgs. n. 259/2003. Questo, peraltro, è finalizzato ad assicurare a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni che non siano stabiliti per legge, a garanzia di parità di trattamento nelle diverse Province, Comuni o Città metropolitane. IFEL rammenta, altresì, che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 47/2015, ha stabilito che una legge regionale che imponga il pagamento di oneri non previsti dalla legge statale viola l'art. 117 della Costituzione, perché contraria al citato art. 93. La Corte Costituzionale, tuttavia, ha ribadito che quando l'area di installazione dell'impianto appartiene al patrimonio disponibile dell'ente, non vige il divieto di imporre oneri non previsti dalla legge statale. Dunque, gli impianti collocati in aree del patrimonio disponibile del Comune sono esclusi dalle previsioni in materia di canone unico. In questo caso il rapporto fra Comune e gestore è regolato da contratti di locazione che trovano la loro disciplina all'interno del diritto privato.

I criteri per determinare lo stanziamento al fondo di garanzia per il pagamento dei debiti commerciali

Francesco Petronio

Consigliere della Corte dei conti

1. L'istituzione del fondo

L'art. 1, commi 859 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha imposto, a partire dall'esercizio 2021, agli enti locali che non riducano in maniera congrua il debito commerciale residuo, di disporre accantonamenti ad un apposito fondo. Si tratta di istituire un nuovo accantonamento a uno specifico Fondo di garanzia dei debiti commerciali su cui non sarà possibile disporre impegni e pagamenti, per limitare la capacità di spesa degli enti locali non in regola con i pagamenti, con lo scopo di assicurare che la capacità di spesa sia contenuta nei limiti dell'effettiva disponibilità di cassa. (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 7/SEZAUT/2020/FRG).

Ai fini del calcolo dell'accantonamento è stato chiesto un parere alla sezione di controllo per la Campania sull'esatta interpretazione dei commi 862 e 863 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, nella parte in cui sono previste la percentuale di riferimento per effettuare l'accantonamento. Tale quota, che è determinata in misura variabile dal 5% all'1% in base ai ritardi nei pagamenti registrati nell'esercizio precedente, viene applicata (comma 862) nell'esercizio in corso sugli stanziamenti riguardanti la spesa per acquisto di beni e servizi e nel corso dell'esercizio, l'accantonamento deve essere adeguato (comma 863) alle variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi. La norma precisa che l'assegnazione non riguarda gli stanziamenti

di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione.

Tanto premesso, il quesito è stato posto nei seguenti termini: *“se la percentuale di accantonamento vada applicata sul macro-aggregato acquisti beni e servizi stanziato al netto o al lordo delle spese finanziate con entrate con specifico vincolo di destinazione”*.

2. L'origine della disciplina per ridurre i tempi di pagamento

La Sezione nel rendere il richiesto parere ha svolto un'ampia premessa sull'origine della disciplina volta al recupero dei tempi di pagamento dei debiti commerciali che prende le mosse dalla direttiva 2011/7/UE che ha sollecitato l'emanazione di una normativa nazionale per far fronte all'ingente ammontare dei debiti commerciali maturato dalle pubbliche amministrazioni nell'ultimo decennio. Anche la Corte Costituzionale nella sentenza n. 250 del 2013 ha stigmatizzato tale situazione patologica rilevando che per la pubblica amministrazione, onorare i debiti scaduti è un obiettivo basilare *“non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente”*.

L'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti, anche per via del pertinente

criterio di calcolo, costituisce un onere ulteriore e richiede risorse aggiuntive che vengono sottratte alle finalità istituzionali.

Il legislatore nazionale con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, emesso per il recepimento della direttiva 2011/7/UE e per contrastare la situazione patologica rilevata, ha introdotto specifiche misure dirette in via principale a stabilire limiti più stringenti ai tempi di pagamento e allo stesso tempo accordando liquidità straordinaria agli enti debitori per ridurre lo stock del debito accumulato (artt. 1, 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 e successivi provvedimenti).

Nonostante tali importanti interventi il problema dei tempi di pagamento, pur registrando miglioramenti, in molti casi è risultato ancora critico e non ricondotto a dimensioni fisiologiche.

La Corte di Giustizia europea con sentenza pubblicata il 28 gennaio 2020 a seguito del ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha dichiarato l'inadempimento della Repubblica italiana agli obblighi che discendono dall'art. 4 ("Transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni"), paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE. (TFUE), rimarcando la necessità di "un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi".

In tale sede anche i ritardi degli enti territoriali sono stati imputati allo Stato in quanto esso è ritenuto responsabile dall'azione o dall'inerzia delle istituzioni costituzionalmente autonome come gli enti locali.

Il fenomeno dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni ha quindi dato origine ad una serie di interventi normativi che hanno introdotto diversi strumenti per porre rimedio a questa situazione critica in molti casi difficile da superare, nonostante l'energica iniezione di liquidità a più riprese offerta agli enti territoriali (cfr. deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR).

Nel tempo si è quindi formato un articolato sistema normativo diretto a garantire il tempestivo adempimento delle obbligazioni pecuniarie nei rapporti tra P.A. e imprese e ad evitare che si possano ancora generare ingenti masse debitorie scadute e

non onorate con conseguente aggravio di interessi e spese legali che ricadono sui bilanci degli enti. La possibilità, per gli enti territoriali, di ricorrere ad anticipazioni di liquidità è stata ampliata nel 2019 (comma 849 e commi da 850 a 856 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) e sono state introdotte misure finalizzate a conseguire il rispetto dei tempi di pagamento e a ridurre l'importo del debito commerciale residuo.

Il comma 862 ha previsto un accantonamento da stanziare nella parte corrente del bilancio al Fondo di garanzia debiti commerciali, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti e che a fine esercizio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione.

3. I criteri per la dotazione del fondo

La dotazione del fondo è commisurata con riferimento agli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, applicando percentuali calibrate in relazione alla mole insoluta e all'intensità dei ritardi. Il 5 per cento in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo; il 3 per cento per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente; il 2 per cento per ritardi compresi tra undici e trenta giorni e l'1 per cento per ritardi compresi tra uno e dieci giorni.

Il successivo comma 863, prevede che l'accantonamento al Fondo è adeguato nel corso dell'esercizio alle variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi e non riguarda gli stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione. Questa soluzione contabile e gestionale è diretta a consentire all'amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti delle obbligazioni commerciali e a ridurre la relativa voce di debito residuo (Corte Costituzionale sentenza n. 78/2020).

A fine esercizio le economie di spesa delle somme accantonate nel fondo, rifluiscono nella quota libera del risultato di amministrazione e la giacenza di cassa formatasi può essere utilizzata per pagare i debiti arretrati.

L'accantonamento obbligatorio al fondo di nuova istituzione limita la piena disponibilità delle risorse dell'ente in sede di predisposizione del bilancio e di programmazione della spesa, per porre un rimedio all'accertata violazione dei termini di pagamento.

Quando i tempi di pagamento assumono connotati patologici per lo più dipende dal mancato coordinamento tra la programmazione e l'impegno delle obbligazioni assunte e la disponibilità di cassa necessaria alle previste scadenze, denotando criticità nella gestione e programmazione di bilancio dell'ente.

4. L'esclusione degli stanziamenti che utilizzano risorse vincolate

Il punto specifico del quesito riguarda l'accantonamento al FGDC, secondo i criteri del comma 862, considerando che dagli stanziamenti riguardanti *“la spesa per acquisto di beni e servizi”* vanno sottratti quelli *“che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione”*.

Per trovare il senso da attribuire all'esclusione di tali stanziamenti dal monte spesa per acquisto di beni e servizi che può incidere in modo significativo sulla esatta quantificazione del FGDC è necessario risalire alla *ratio legis* che è rivolta ad approntare strumenti adeguati in relazione alla finalità di indurre l'ente a conseguire giacenze di cassa appropriate per estinguere le obbligazioni assunte.

Ritiene quindi il Collegio che l'esclusione di cui al citato comma 863, concernente *“gli stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione”*, si debba riferire alle sole ipotesi in cui il regime vincolistico opera anche in termini di cassa, oltre che di competenza.

L'esclusione dal monte degli stanziamenti di spesa per acquisizione di beni e servizi trova ragione quando sussiste un vincolo anche in termini di cassa, in quanto solo in tale caso l'esigenza di un accantonamento a garanzia del pagamento dei debiti commerciali è attenuata dalla esistenza di un regime vincolistico operante anche in termini di cassa.

Secondo l'indirizzo espresso dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 31/SEZAUT/2015/INPR, con riferimento alle entrate vincolate, *“occorre distinguere tra entrate vincolate a specifica destinazione, individuate dall'art. 180, comma 3, lett. d) del TUEL; entrate vincolate ai sensi dell'art. 187, comma 3-ter, lett. d); entrate con vincolo di destinazione generica”*. I limiti di utilizzazione, con obbligo di ricostituzione entro l'anno prescritti dal combinato disposto degli artt. 195 e 222 del TUEL, operano solo con riferimento ai vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti.

Il regime vincolistico della gestione di cassa è caratterizzato dall'eccezionalità delle ipotesi, che devono essere circoscritte a quelle indicate dall'art. 180, comma 3, lett. d) e dall'art. 185, comma 2, lett. i) del TUEL; quindi, il vincolo di cassa si può formare solo in presenza di ipotesi specifiche in quanto il principio generale di unità del bilancio, rimane prevalente in tutte le fasi di programmazione, gestione e rendicontazione del settore pubblico. Entro tali limiti la irreversibilità della destinazione sottrae definitivamente all'ente la disponibilità delle risorse anche sotto il profilo della gestione di cassa e giustifica l'esclusione degli stanziamenti per l'acquisizione di beni e servizi alimentati da entrate con specifico vincolo di destinazione dall'importo su cui applicare la percentuale di accantonamento al FGDC.

Non è invece ammissibile che dall'accantonamento possano essere escluse anche le entrate vincolate in termini di competenza liberamente disponibili in termini di cassa; ciò comporterebbe un ingiustificato alleggerimento dell'accantonamento sul bilancio dell'ente.

Il riferimento agli *“stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione”* contenuto nel comma 863 che non concorrono a determinare l'importo su cui applicare la percentuale di accantonamento al FGDC riguarda le entrate vincolate a specifica destinazione, individuate dall'art. 180, comma 3, lett. d) del TUEL, ossia alle entrate che abbiano un vincolo specifico

ad una determinata spesa stabilito per legge, per trasferimenti o per prestiti.

5. Conclusioni

Il mancato rispetto dei tempi di pagamento e la formazione di uno stock di debiti commerciali non onorati è una criticità diffusa che, seppure sia stata ridimensionata, persiste nonostante i diversi interventi normativi adottati anche per superare la situazione di inadempienza dell'Italia nel rispetto degli obblighi riguardanti le transazioni con le imprese. Per questo motivo è stato istituito un apposito fondo che gli enti devono dotare secondo i criteri di quantificazione commisurati ai ritardi e alla quota di smaltimento dello stock accumulato. Si tratta di un accantonamento ulteriore rispetto agli altri fondi previsti dall'art. 167 del TUEL e dal principio contabile 4/2, che induce l'ente a conseguire liquidità di cassa utile a velocizzare i pagamenti commerciali. Le economie di spesa dello stanziamento del fondo refluiscono nel risultato di amministrazione, accertato con l'approvazione del rendiconto. Solo per gli stanziamenti di spesa per l'acquisizione di beni e servizi che utilizzano risorse con spe-

cifico vincolo di destinazione, può non essere effettuato l'accantonamento obbligatorio al FGDC in quanto già sussiste un regime vincolistico operante anche in termini di cassa.

In presenza di un tale regime vincolistico, se si dovesse applicare la percentuale di accantonamento anche per questi stanziamenti si determinerebbe una compressione eccessiva della capacità di spesa non giustificata dalla finalità di garanzia della tempestività nei pagamenti.

Sulla base di questi argomenti la Sezione ha ritenuto che la percentuale di accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali, determinata secondo i criteri previsti dal comma 862, va applicata sugli stanziamenti riguardanti *“la spesa per acquisto di beni e servizi”* al netto degli *“stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione”*. Tale esclusione riguarda solo i vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti, per i quali operano i limiti di utilizzazione, con obbligo di ricostituzione entro l'anno, prescritti dal combinato disposto degli artt. 195 e 222 del TUEL.

Pianificazione strategica di area vasta: il caso Romagna Next

Luca Mazzara*, Giulia Leoni**

**Phd, professore associato di Economia aziendale e Direttore Master in City Management, Università di Bologna, Campus di Forlì.*

***Dottoranda di ricerca in Management and Law, Università Politecnica delle Marche e Program Coordinator Master in City Management, Università di Bologna, Campus di Forlì.*

Da tempo sviluppatasi in buona parte di Europa, la pianificazione strategica sta trovando un deciso e nuovo impulso anche nel nostro Paese. Grazie ad un'azione incentivante volta a far collaborare i territori, tradizionalmente alquanto frammentati e spesso in sterile competizione tra loro, al fine di coniugare lo sfidante conseguimento di rilevanti obiettivi strategici su aree vaste, vengono messi insieme asset, risorse, competenze e *know-how*, sfruttando fattori di successo caratterizzanti ambiti geografici con evidenti potenzialità ancora da esplorare. Il contributo, primo di una serie, intende evidenziare le finalità del Progetto MediAree-Next Generation City per poi entrare nello specifico delle caratteristiche organizzative del processo di pianificazione strategica di area vasta avviato di recente in Romagna.

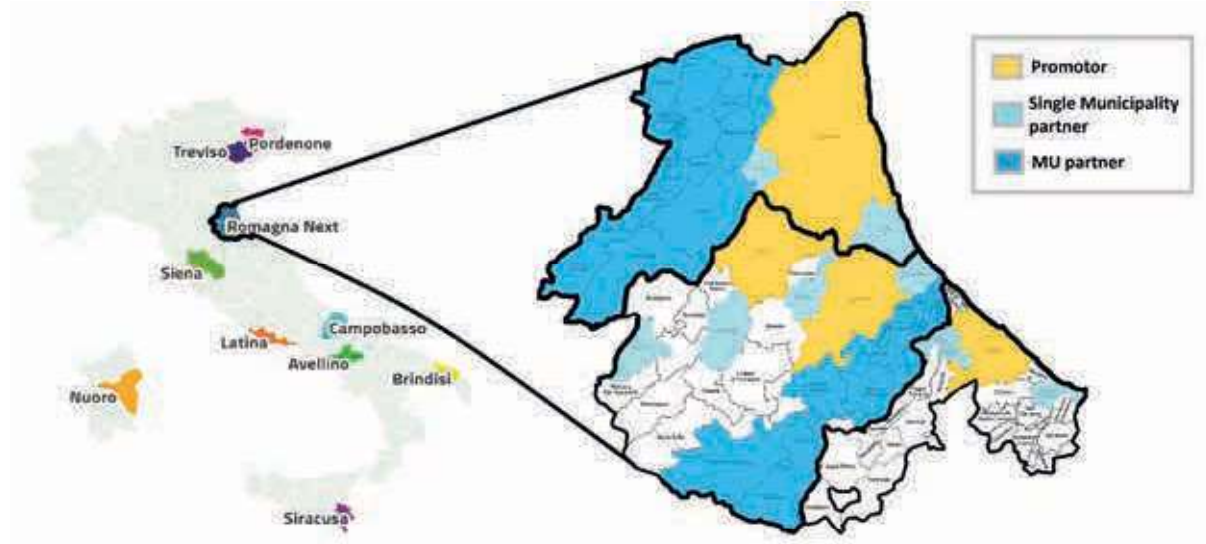
1. Modello di *governance* multilivello e pianificazione strategica integrata: il progetto MediAree-Next Generation City

MediAree – Next Generation City è un progetto a regia del Dipartimento della Funzione Pubblica, promosso dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e finanziato sull'Asse 3 del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. MediAree punta a valorizzare una particolare dimensione urbana e a disegnare un nuovo modello di *governance* "multilivello" a partire dal coinvolgimento di Comuni capoluogo e Aree vaste chiamate a definire forme di pianificazione strategica integrata in collaborazione con gli attori del territorio. MediAree-Next Generation City accompa-

gna dieci città-pilota (figura 1) nella definizione di piani strategici di area vasta, a partire da percorsi partecipativi locali in grado di fornire nuovi strumenti e competenze alle pubbliche amministrazioni (PA) coinvolte, e a favorire l'emergere di nuove forme di *governance* partecipativa per le principali sfide dei territori. Attraverso la condivisione di una visione comune di sviluppo locale, attori istituzionali e stakeholder saranno chiamati nelle città al centro di MediAree-Next Generation City ad elaborare forme di pianificazione integrata sul medio e lungo periodo, ma altresì a valutare la fattibilità e avviare l'implementazione di interventi che favoriranno lo sviluppo ambientale, sociale ed economico delle aree vaste coinvolte. Il progetto intende valorizzare la dimensione delle Città Medie e delle Aree vaste come attrattori di nuove forme di sviluppo e campo di sperimentazione per politiche che guardano l'Europa in una visione di prospettiva capace di ridurre le disuguaglianze territoriali e favorire un migliore utilizzo dell'ingente patrimonio di risorse del Next Generation EU e del PNRR. Il progetto MediAree – Next Generation City ha tre macro-obiettivi che contribuiscono a migliorare la capacità delle amministrazioni locali di definire visioni e strategie territoriali di Area vasta in una prospettiva di medio-lungo periodo:

1. **Rafforzare la pianificazione strategica di area vasta**, da intendersi quest'ultima come processo di coordinamento delle politiche urbane nonché di programmazione integrata di azioni e interventi da realizzare attraverso la collaborazione tra diverse tipologie di sogget-

Figura 1 – Piani strategici di area vasta (MediAree – Next Generation e Romagna Next)



ti attivi sul territorio (amministrazioni, *stakeholder*, residenti) e con il supporto di una pluralità di strumenti finanziari;

2. **individuare gli ambiti ottimali per il coordinamento di politiche di area vasta**, per avviare forme di *governance* più efficace delle sfide del territorio superando le logiche di divisione amministrativa e geografica tradizionalmente in uso;
3. **Migliorare la valutazione delle politiche urbane**, attraverso la creazione condivisa di strumenti per l'analisi di scenario, nonché per la misurazione degli impatti degli interventi realizzati in Area vasta, attraverso l'utilizzo di dati per analizzare e monitorare costantemente bisogni e prospettive di crescita dei territori.

Nel conseguimento di tali obiettivi il progetto MediAree prevede la realizzazione di attività di "analisi e ricerca", "formazione e accompagnamento", "comunicazione e disseminazione", "sperimentazione" e "networking".

Come si nota dalla suddetta figura, il progetto Romagna Next è l'unico in Italia che coinvolgere tutte e tre le province della Romagna, essendo stati gli altri progetti aggiudicati da città capoluogo (Pordenone, Treviso, Siena, Latina, Campobas-

so, Avellino, Brindisi, Nuoro e Siracusa), proponendosi in tal senso come potenziale modello virtuoso da imitare.

2. Romagna Next, per un piano strategico di area vasta: finalità e percorso operativo

Il progetto Romagna Next se da un lato si propone di rafforzare le politiche e i servizi di area vasta già condivisi da anni con soddisfacenti risultati (si pensi ad esempio a quanto già avviato sul territorio romagnolo in tema di sanità, turismo, acque, trasporti, ecc.), dall'altro, mira ad affiancare ulteriori indirizzi di lavoro comuni per il futuro prossimo. Questo anche con l'obiettivo cruciale di generare una maggiore capacità del territorio romagnolo di attrarre i finanziamenti all'orizzonte, a cominciare dal Recovery Plan nazionale e dai nuovi fondi della Programmazione Europea 2021-27. In tal senso, l'intento sottostante il progetto Romagna Next è quello di fare della Romagna un primo "laboratorio" nazionale di pianificazione strategica interprovinciale per rispondere alle sfide del Next generation EU e del PNRR.

Avviato alla fine del 2021, il progetto Romagna Next ha coinvolto al momento la maggioranza degli attori istituzionali e non della c.d. "area vasta"

Romagna. Scaturito inizialmente dalla partecipazione ad un bando predisposto dall'ANCI, vi ha partecipato con successo come ente capo fila il Comune di Rimini (alla luce della relativa consolidata esperienza in tema di pianificazione strategica) in stretta partnership con i restanti comuni capoluogo (Forlì e Ravenna) e il Comune di Cesena. Esteso poi ai comuni non capoluogo (Santarcangelo di Romagna, Misano Adriatico, Cattolica, Cesenatico, Bertinoro, Predappio, Tredozio, Cervia, Russi), alle Unioni di comuni (Rubicone e Mare, Valle del Savio, Bassa Romagna, Romagna Faentina) prevedendo inoltre che i Comuni Capoluogo possano attivare anche durante lo svolgimento del progetto, ulteriori alleanze territoriali con altri Comuni dell'Area Vasta e con gli stakeholder dei territori romagnoli (Tab. 2). La *governance* politica del progetto vede coinvolta, oltre agli enti sopra richiamati, la Regione Emilia-Romagna, le Province di Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna; le Camere di Commercio Romagna e Ravenna e l'Università di Bologna con il particolare coinvolgimento dei quattro Campus Romagna (Forlì, Cesena, Ravenna e Rimini) (Tab. 3).

Tabella 2 – Il Partenariato locale

3 Comuni capoluogo	Rimini (Capofila), Forlì e Ravenna
10 Comuni	Cesena, Santarcangelo di Romagna, Misano Adriatico, Cattolica, Cesenatico, Bertinoro, Predappio, Tredozio, Cervia e Russi
4 Unioni di Comuni	Bassa Romagna, Romagna Faentina, Valle del Savio, Rubicone e Mare

Tabella 3 – Lo Stakeholders Group

1 Regione	Regione Emilia-Romagna
3 Province	Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna
2 Camere di Commercio territoriali	CCIAA Forlì-Cesena e Rimini; CCIAA di Ravenna
1 Ateneo e 4 Campus universitari	Università di Bologna (4 Campus della Romagna: Forlì, Cesena, Rimini e Ravenna)

Gli obiettivi di fondo sottostanti l'ambizioso progetto sono principalmente ravvisabili nei seguenti:

- rafforzare la capacità amministrativa dei dirigenti e funzionari ed amministratori dei comuni dell'Area Vasta per arrivare a disegnare le cit-

tà che potranno presentarsi alle future generazioni di cittadini;

- costruire insieme visioni e strategie di medio periodo e di area vasta;
- far dialogare politiche, soggetti, istituzioni, programmi ed investimenti pubblici e privati;
- sperimentare metodologie e strumenti innovativi di pianificazione, gestione e valutazione delle politiche di area vasta;
- elaborare un Piano strategico partecipato dell'Area Vasta Romagna;
- definire un nuovo modello di competitività ed attrattività territoriale;
- generare empowerment nella PA rispettivamente sui seguenti ambiti di attività: elaborazione, programmazione e gestione di processi e strumenti di pianificazione strategica;
- potenziare la capacità di attrarre finanziamenti (PNRR, Fondi EU2021-27).

Il progetto prevede un duplice livello di coinvolgimento di specifici gruppi di lavoro. Un primo livello include referenti tecnici del "Comitato istituzionale" e referenti del "Forum Romagna Next" (costituito da rappresentanti degli stakeholder territoriali e allargati dell'area vasta), e stakeholder sovra-provinciali. Un secondo livello coinvolge invece i referenti tecnici degli ulteriori Comuni ed Unioni che hanno aderito (o che hanno inteso aderire in un secondo momento) al partenariato di progetto. È inoltre previsto un ulteriore "Forum Romagna Next2" costituito da *stakeholder* provinciali. Il team di competenze intercomunali, composto da Funzionari e dirigenti della PA selezionati dai Comuni e Unioni partner si dedicherà ad attività di sperimentazione, formazione e comunicazione/trasferimento interno agli enti dell'intero processo¹. Funzionale al successo nello sviluppo delle singole fasi organizzative vi è il coinvolgi-

(1) Nell'ambito del richiamato team di competenze intercomunali va segnalato come siano presenti numerosi diplomati alle varie edizioni del Master in City Management, da sempre incentrato come proprio percorso di crescita sui temi della pianificazione strategica e dei processi di governance territoriale, per approfondimenti si rinvia a <https://www.unibo.it/it/didattica/master/2020-2021/city-management>.

mento ed ascolto della cittadinanza della comunità romagnola attraverso azioni di comunicazione ed *engagement* che prevede l'organizzazione di varie attività. In particolare, saranno organizzati i seguenti percorsi:

- **Cantieri Romagna Next:** è previsto l'avvio di percorsi di co-progettazione con laboratori tematici partecipativi e approccio *design thinking*. I "cantieri" si svolgeranno a livello regionale, con gli stakeholder di area vasta e, a livello locale, con gli stakeholder dei territori;
- **Cantiere Next Generation Romagna:** verranno realizzati specifici laboratori di design thinking rivolti ai giovani (assoc., startupper, studenti, ecc.);
- Concorso di disegno e contest riservato alle scuole elementari e scuole medie e superiori, con relativi eventi di disseminazione;
- Survey rivolto alla cittadinanza.

Lo sviluppo del progetto si articola complessivamente nelle seguenti fasi sequenziali:

A. Diagnosi territoriale:

Per l'elaborazione della visione strategica è necessario partire da una preventiva attività di diagnosi territoriale in grado di delineare rispettivamente:

- i principali *asset* e *criticità* nonché *prospettive* caratterizzanti il territorio romagnolo e le relative dinamiche economico-sociali, urbanistiche, ambientali nel raffronto con il contesto economico e trend sovralocali, specie alla luce del recente impatto del Covid;
- le dinamiche concernenti gli assetti organizzativi pubblici e privati dell'area onde evidenziarne i "punti di forza" e le "opportunità di miglioramento" che possano porre le basi conoscitive necessarie alla successiva elaborazione del Piano².

La fase di analisi territoriali prevede in sintesi i seguenti step:

- Analisi macro: *mega trend*;
- Analisi micro: *SWOT territoriale*;
- Ascolto stakeholder;
- Questionario cittadinanza;
- Elaborazione "quadro diagnostico".

B. Definizione della visione ed individuazione dei progetti strategici

La seconda fase mira ad individuare una visione condivisa di sviluppo per l'area vasta Romagna, realizzando, in funzione di quanto sarà emerso quanto ad esiti dal documento di diagnosi, attraverso un mix di partecipazione, elaborazione e concertazione. La visione strategica per l'area vasta Romagna verrà correlata all'idea di una terra del *ben-vivere* e del *ben-essere*, inteso a 360 gradi come da definizione OMS, quale "pieno stato di benessere sociale, fisico e mentale della persona". In termini di articolazione in tale fase verranno individuate rispettivamente:

- Vision e ambiti di lavoro tematici;
- Realizzazione "CantieriRomagna Next";
- Survey c/o cittadinanza;
- Elaborazione e scoring;
- Approvazione documento.

C. Analisi di fattibilità

Lo studio di fattibilità riguarderà un progetto considerato "bandiera" di uno degli ambiti tematici del Piano strategico, al fine di poter testare un modello innovativo di *governance* e organizzazione per la PA. Si tratta pertanto di un prima ma rilevante operazione sperimentale che potrebbe interessare in modo estensivo anche tutti i progetti individuati nel documento di visione e nella successiva fase di esecuzione del Piano strategico. In coerenza con il tema della vision, l'analisi verterà presumibilmente su un progetto che possa riguardare i temi dell'Ambiente e della Salute. La fase si articola nei seguenti step:

- Definizione ambito di progetto;
- Analisi situazione attuale;
- Elaborazione visione strategica;
- Scenario e messa a punto del progetto;
- Definizione *governance*;

(2) Per un approfondimento delle fasi propedeutiche e strumentali per lo sviluppo di un piano strategico territoriale si rinvia a LUCA MAZZARA, *Il piano strategico nell'ente locale. Progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio*, Ipsos, Milano, 2009.

- Analisi costi benefici.

D. Definizione degli strumenti di monitoraggio della policy

Nella pianificazione strategica diviene cruciale l'attività di monitoraggio, con il duplice fine di verificare la graduale implementazione delle policy adottando eventuali soluzioni correttive per un relativo miglioramento delle prime e di realizzare inoltre un processo di costante *accountability* dei risultati presso tutti gli *stakeholder* territoriali e non. A tale scopo, in tale fase si intenderà sperimentare un sistema di monitoraggio che possa fungere da base per la redazione periodica di un "Bilancio di sostenibilità di area vasta". Le attività previste in tale fase sono:

- Impostazione Bilancio di Sostenibilità;
- Analisi "strumenti quadro" di riferimento;
- Individuazione set di indicatori;
- Elaborazione dati.

E. Comunicazione ed eventi territoriali

Elemento imprescindibile del progetto sarà quello di garantire la massima divulgazione delle attività svolte per informare e così poter includere il più alto numero possibile di *stakeholder*, cittadini e referenti della PA e assicurare la partecipazione. Le attività di comunicazione saranno specificatamente impostate adottando un linguaggio inclusivo, volto a trasmettere informazioni in modo chiaro e semplice e prediligendo strumenti di facilitazione visuale, visual recording e visual coach.

F. Azione di sistema: definizione di un nuovo modello di governance

Il progetto avviato nell'area vasta Romagna ha quale fine primario quello della definizione di un modello di *governance* interterritoriale in grado di attribuire alla logica provinciale una nuova centralità delle città come agglomerati ampi e capaci di interagire tra loro in maniera strategica. Inoltre, il fine è anche quello di adottare modalità innovative di gestione condivisa capaci di rispondere con più efficacia alle necessità che emergono dai ter-

ritori e dalla cittadinanza e di produrre benessere diffuso e qualità della vita.

G. Formazione

A garanzia di un coerente sviluppo delle diverse fasi del progetto, sono previste attività di formazione che includono anche una sperimentazione di un'azione formativa specifica condotta da docenti universitari dei Campus della Romagna e rivolta al rafforzamento delle competenze del Team di Competenze Intercomunali coinvolto nel progetto.

H. Partecipazione

Al fine di assicurare la massima estensione ed inclusione delle fasi e delle attività previste dal progetto, saranno altresì sperimentate specifiche modalità partecipative applicate a un contesto sovracomunale e intercomunale, testando la costruzione di comunità di area vasta abbattendo barriere, resistenze e localismi e facendo crescere una coscienza collettiva più all'altezza delle sfide globali che i territori si trovano oggi ad affrontare.

Alcune riflessioni conclusive

L'identificazione della Romagna come "arena" su cui sperimentare la prima iniziativa di pianificazione di area vasta in Italia non deve sorprendere il lettore. In tale ambito territoriale vi è stata infatti l'ulteriore dimostrazione che in presenza di alcuni importanti elementi di contesto dell'area vasta Romagna e caratterizzanti l'essenza su cui si basa il modello della "terra del buon vivere", è possibile avviare progetti trasversali e inclusivi della totalità degli attori istituzionali pubblici e dei principali *stakeholder* territoriali.

Sono in tal senso da ricordare le esperienze innovative e di successo rispettivamente raggiunte con Romagna Acque, primo caso di area vasta in Romagna finalizzata alla produzione, gestione e distribuzione di risorse idriche e a seguire, la gestione dei trasporti locali (che ha coinvolto i tre comuni capoluogo oltre che Cesena con il progetto Start Romagna), e, da ultimo, la costituzione dell'Ausl Romagna, frutto della fusione delle tre preesistenti Ausl provinciali, preludio

alla costituzione della prima Azienda territoriale AUSL Romagna e del suo recentissimo e proficuo rapporto di collaborazioni inter-istituzionale con l'Ateneo di Bologna.

Dall'osservazione delle suddette prime esperienze di area vasta realizzate in Romagna, si può evincere che in tale ambito territoriale siano presenti alcuni elementi o fattori che presi nella loro interezza e reciprocità stanno alla base della filosofia del buon vivere e di future linee strategiche condivise:

- la costante ricerca di modelli di vita che siano nel tempo “sostenibili” e “praticabili”, tali da poter essere perseguiti anche durante il fisiologico cambio generazionale;
- la valorizzazione del concetto di bene comune, enfatizzando in particolare il valore caratterizzante le identità dei luoghi in cui si è nati, in cui si vive e ci si relaziona, luoghi spesso

dimostratisi ricchi di asset attorno ai quali poter incentrare virtuosi progetti forieri di migliorare le condizioni economiche e sociali di vita di ampie collettività;

- lo sviluppo di un'economia fondata su un sistema di relazioni che vede ampliarsi la propria efficacia grazie anche all'incredibile impulso che oggi può essere fornito dalla crescente digitalizzazione di buona parte dei settori merceologici e i rispettivi ambiti geografici. Tale situazione fa venir meno i tradizionali vincoli spazio-temporali che a lungo hanno influito, a volte anche negativamente, sulle dinamiche dello sviluppo economico e sociale;
- un'ampia e diffusa partecipazione e coesione tra attori economici e sociali incentrata sulla condivisione di esperienze valoriali e di competenze ritenute utili e fondanti i destini di specifiche aree geografiche.

**Legge 20/5/2022, n. 51
(G.U. 20/5/2022, n. 11)**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.

**Decreto Ministero dell'economia e delle finanze 9/5/2022
(G.U. 19/5/2022, n. 116)**

Aggiornamento dei coefficienti, per l'anno 2022, per i fabbricati classificabili nel gruppo catastale D ai fini del calcolo dell'Imposta municipale propria (IMU) e dell'Imposta sulle piattaforme marine (IMPi).

**Decreto legge 17/5/2022, n. 50
(G.U. 17/5/2022, n. 114)**

Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina.

Decreto Ministero dell'interno 6/5/2022 (G.U. 16/5/2022, n. 113)

Approvazione del modello di certificazione per la concessione dei contributi erariali alle unioni di comuni e alle comunità montane per i servizi gestiti in forma associata, nell'anno 2022.

**Decreto Ministero dell'economia e delle finanze 29/4/2022
(G.U. 12/5/2022, n. 110)**

Approvazione del modello di dichiarazione dell'imposta di soggiorno.

**Decreto Ministero dell'economia e delle finanze 28/4/2022
(G.U. 10/5/2022, n. 108)**

Individuazione dei comuni cui spetta il gettito dell'Imposta immobiliare sulle piattaforme marine (IMPi).

**Decreto legge 30/4/2022, n. 36
(G.U. 30/4/2022, n. 100)**

Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Decreto Ministero dell'interno 6/5/2022 (G.U. 16/5/2022, n. 113)

Approvazione del modello di certificazione per la concessione dei contributi erariali alle unioni di comuni e alle comunità montane per i servizi gestiti in forma associata, nell'anno 2022.

**Decreto Ministero dell'economia e delle finanze 29/4/2022
(G.U. 12/5/2022, n. 110)**

Approvazione del modello di dichiarazione dell'imposta di soggiorno.

**Decreto Ministero dell'economia e delle finanze 28/4/2022
(G.U. 10/5/2022, n. 108)**

Individuazione dei comuni cui spetta il gettito dell'Imposta immobiliare sulle piattaforme marine (IMPi).

UT Ufficio Tributi

Diretto da *Giuseppe Debenedetto*

www.ufficiotributi.it



Ufficio Tributi è il servizio Internet - Diretto da **Giuseppe Debenedetto**, interamente dedicato all'informazione giuridica in materia di **tributi locali**. Ufficio Tributi offre un **aggiornamento quotidiano, completo e tempestivo** in grado di orientare gli operatori nella complessa materia dei tributi locali.

Le sezioni del servizio:

IN PRIMO PIANO - Gli aggiornamenti quotidiani in tempo reale sulle novità del settore: provvedimenti normativi, circolari, pareri, deliberazioni e approfondimenti, **con un completo archivio di giurisprudenza, prassi e normativa.**

APPROFONDIMENTI - Commenti e pareri sulle più importanti e complesse novità del settore.

SPECIALI E RUBRICHE OPERATIVE - Raccolte e dossier tematici relativi ai temi più rilevanti del momento.

SCADENZARIO - Tutte le scadenze degli adempimenti dell'ufficio.

L'ESPERTO RISPONDE - Il servizio di risposta a quesiti è nato per offrire soluzioni operative alle problematiche concrete che interessano gli operatori degli uffici tributi.

RASSEGNA STAMPA - La selezione degli articoli più significativi pubblicati sui principali quotidiani italiani.

NOTIFICA QUOTIDIANA - Tramite mail delle notizie più importanti del giorno.

NEWSLETTER QUINDICINALE - Direttamente nella casella di posta elettronica, una rassegna completa delle ultime novità.



**GRATIS CON
L'ABBONAMENTO**

FINANZA E TRIBUTI LOCALI CHANNEL

FTL Channel è il canale di formazione online dedicato ai temi della contabilità e fiscalità locale.

11 videoconferenze all'anno in diretta, in occasione delle quali Vincenzo Giannotti e Giuseppe Debenedetto illustreranno le principali novità normative in materia. Le videoconferenze, di taglio fortemente operativo, evidenzieranno anche gli adempimenti e le scadenze a carico delle Amministrazioni.

Con FLT Channel partecipi ad un vero e proprio corso di formazione direttamente dalla tua scrivania!



Fascicolo ad uso esclusivo di Izarovuf (luca.mazzara@unibo.it)

SERVIZIO CLIENTI:

Tel 0541 628200 - Fax 0541 622595 | clienti.editore@maggioli.it | www.maggiolieditore.it

**MAGGIOLI
EDITORE**

Deliberazione Corte dei conti – sez. regionale di controllo per il Piemonte 25/5/2022, n. 73

L'ente non può escludere dal FC-DE il credito nei confronti della Società in house.

Deliberazione Corte dei conti – sez. regionale di controllo per la Campania 25/5/2022, n. 31

Presupposti e limiti alle transazioni degli enti locali secondo le indicazioni dei giudici contabili.

Deliberazione Corte dei conti – sez. regionale controllo per l'Emilia-Romagna 24/5/2022, n. 54

L'importanza del risultato di amministrazione negli equilibri di bilancio.

Deliberazione Corte dei conti – sez. regionale di controllo per la Lombardia 19/5/2022, n. 75

Il servizio di tesoreria della società in house non deve seguire le regole degli enti locali.

Circolare Ministero dell'economia e delle finanze 19/5/2022, n. 23

Enti ed organismi pubblici – bilancio di previsione per l'esercizio 2022 – Aggiornamento della circolare n. 26 dell'11 novembre 2021. Ulteriori indicazioni.

Deliberazione Corte dei conti – sez. regionale di controllo per le Marche 17/5/2022, n. 62

L'errata contabilizzazione della TARI e dell'IMU travolge la cor-

rettezza del calcolo del Fondo crediti.

Deliberazione Corte dei conti – sez. regionale di controllo per il Veneto 13/5/2022, n. 73

Le conseguenze in caso di mancata approvazione nei termini del piano della performance.

Nota IFEL 6/4/2022

La compatibilità tra i poteri regolatori di ARERA e i principi della legislazione statale in materia di potestà normativa dei Comuni.

TAR Lombardia Milano, sez. I, 21/5/2022, n. 897

Il servizio di riscossione coattiva delle entrate non è di natura intellettuale.

Ordinanza Corte di Cassazione civile 16/5/2022, n. 15596

Vanno recuperati gli incentivi ICI erogati senza regolamento.

Ordinanza Corte di Cassazione civile 16/5/2022, n. 15545

TARI – Bed & Breakfast: legittima l'applicazione delle tariffe riservate agli alberghi.

Ordinanza Corte di Cassazione civile, sez. VI, 13/5/2022, n. 15364

IMU: gli enti non commerciali pagano l'imposta anche se la retta è simbolica.

Ordinanza Corte di Cassazione Corte suprema di Cassazione, sez. II, 13/5/2022, n. 15303

Il comitato non è un organo strumentale del Comune e le obbligazioni contratte sono personali.

Corte Costituzionale 9/5/2022, n. 112

Cessione attività trasporto non di linea – Canoni concessioni beni demanio idrico.

Corte di Cassazione civile, sez. V, 6/5/2022, n. 14487

Riduzione TARI per smaltimento in proprio dei rifiuti solo se viene provata tale attività.

Ordinanza Corte Costituzionale 28/4/2022, n. 107

IMU – coniugi residenti in comuni diversi.

Riconoscimento debito fuori bilancio

Le Regioni e gli enti strumentali che applicano il 118 devono procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio. Si chiede come ci si deve comportare quando nell'affidare i lavori di somma urgenza non si conosce precisamente l'importo da impegnare. Si può impegnare un importo stimato ed eventualmente integrarlo evitando così di fare la procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio o anche l'eventuale integrazione è soggetta a tale procedura?

La procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio è disciplinata ai sensi dell'articolo 194 TUEL. Il riconoscimento di un debito fuori bilancio avviene con deliberazione del Consiglio comunale e solo successivamente l'ente pubblico può provvedere al relativo pagamento.

Nella deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio, peraltro, si devono individuare fondi e risorse necessarie a copertura del suo pagamento.

In caso di non conoscenza dell'importo preciso della passività da riconoscere, occorre tenere presente la necessità dell'individuazione della copertura del debito

da riconoscere come debito fuori bilancio. In situazioni in cui il valore della passività effettivamente occorsa sopravanza l'importo riconosciuto dalla procedura come debito fuori bilancio, l'eventuale eccedenza di spesa dovrebbe essere anch'essa oggetto di una ulteriore procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio.

È preferibile in tali circostanze quindi effettuare un riconoscimento di debito fuori bilancio per lavori di somma urgenza per un importo superiore a quello "probabile", al fine di scongiurare la necessità di un ulteriore riconoscimento per l'eventuale extraspesa non inizialmente preventivata.



BilancioeContabilità

Diretto da *Vincenzo Giannotti*

www.bilancioecontabilita.it



**GRATIS CON
L'ABBONAMENTO**

FINANZA E TRIBUTI LOCALI CHANNEL

FTL Channel è il canale di formazione online dedicato ai temi della contabilità e fiscalità locale.

11 videoconferenze all'anno in diretta, in occasione delle quali i nostri esperti illustreranno le principali novità in materia.

Le videoconferenze, di taglio fortemente operativo, evidenzieranno anche gli adempimenti (e relative scadenze) a carico delle Amministrazioni.

Con FLT Channel partecipi ad un vero e proprio corso di formazione direttamente dalla tua scrivania!

Bilancio e Contabilità è il servizio Internet diretto dal Dott. Vincenzo Giannotti, interamente dedicato all'informazione giuridica in materia di contabilità e finanza locale.

Bilancio e Contabilità offre un aggiornamento quotidiano, costante, completo e tempestivo in grado di orientare gli operatori verso la corretta applicazione delle norme, in una materia estremamente complessa e caratterizzata da numerose criticità e responsabilità.

Le sezioni del servizio:

IN PRIMO PIANO - Gli aggiornamenti quotidiani in tempo reale sulle novità del settore: provvedimenti normativi, circolari, pareri, deliberazioni e approfondimenti, **con un completo archivio di giurisprudenza, prassi e normativa.**

APPROFONDIMENTI - Commenti e pareri sulle più importanti e complesse novità del settore.

SPECIALI - Dossier sulle tematiche principali del settore con modelli di atti pronti da personalizzare, salvare e stampare.

SCADENZARIO - Le segnalazioni degli adempimenti più importanti **COME FARE** - Nuova rubrica con contenuti di taglio operativo integrati da esemplificazioni di atti, delibere, regolamenti, file excel di calcolo, la modulistica. La rubrica è curata da Mauro Bellesia.

L'ESPERTO RISPONDE - Il servizio di risposta a quesiti, è pensato per offrire soluzioni autorevoli alle problematiche più frequenti in materia di contabilità e finanza locale.

RASSEGNA STAMPA - La selezione degli articoli più significativi pubblicati sui principali quotidiani italiani.

NOTIFICA QUOTIDIANA - Tramite mail delle notizie più importanti del giorno.

NEWSLETTER QUINDICINALE - Direttamente nella casella di posta elettronica, una rassegna completa delle ultime novità.

EBOOK - Gratuiti per gli abbonati.



SERVIZIO CLIENTI:

Tel 0541 628200 - Fax 0541 622595 | clienti.editore@maggioli.it | www.maggiolieditore.it



IMPOSTA DI BOLLO

Guida pratica per la P.A. e gli Enti Locali

- Prontuari e quadri sinottici per l'applicazione del tributo
- Tutti i casi di esenzione
- Disciplina e prassi

IV edizione rivista e aggiornata

Maggio 2022 - Codice 88.916.5827.2
F.to 17x24 - Pag. 304 - € 65.00

L'imposta di bollo, a causa delle numerose agevolazioni e del susseguirsi delle interpretazioni ministeriali, è un tributo la cui articolazione risulta particolarmente complessa.

Quotidianamente, negli Enti, vengono posti in essere innumerevoli atti e documenti che la normativa sull'imposta di bollo (salvo casi di esenzione) assoggetta al tributo.

Non vi è settore dell'amministrazione comunale che non si trovi alle prese con questo tributo, dalla **ragioneria** al **personale**, dall'**anagrafe** ai **servizi sociali**, dai **lavori pubblici** all'**urbanistica**, ecc.

Ma l'applicazione della norma che impone il tributo o consente le agevolazioni non è sempre di semplice interpretazione. Appare indispensabile, quindi, la conoscenza delle regole che governano questa imposta che, una volta comprese, ne rendono molto più agevole l'applicazione ai casi quotidiani. Questa quarta edizione del volume si presenta in versione completamente rivista, aggiornata ed ampliata e si propone di approfondire gli aspetti connessi alla gestione delle imposte che coinvolgono tutti i settori dell'Ente.

Per l'impostazione ed il taglio pratico, il volume è rivolto non solo agli Enti Locali, ma anche a tutti gli enti della Pubblica Amministrazione.



iLibro

L'acquisto dell'opera include l'accesso alla versione digitale iLibro, che permette:

- la consultazione online;
- l'utilizzo del motore di ricerca per parola e concetti all'interno del volume;
- il collegamento diretto alla normativa (sempre aggiornata e in multivigenza), alla prassi e alla giurisprudenza citate nel testo.



VIDEOCORSO ONLINE

Accesso gratuito durata 3 ore

"La gestione dell'imposta di bollo: disciplina e casistica operativa"

A cura di Francesco Cuzzola



ENZO CUZZOLA

Tributarista, formatore, esperto in fiscalità degli Enti pubblici.

FRANCESCO CUZZOLA

Dottore commercialista, revisore dei conti, formatore, esperto in fiscalità degli Enti pubblici.

MAGGIOLI EDITORE

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it

Fascicolo ad uso esclusivo di Izarovuf (luca.mazzara@unibo.it)