



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

**DIPARTIMENTO DELLA  
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

Ispettorato Generale di Finanza  
*Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica*

*Settore V*

---

**RELAZIONE**  
**SUL MONITORAGGIO DELLE ENTRATE**  
eseguito dal giorno 25 gennaio al 22 marzo 2021

**al Comune di Fermo**

Roma, 16 marzo 2021

**Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.**  
**Alessio Di Cola**

# SOMMARIO

SOMMARIO 2

PREMESSA 3

<b>1.1. CONSIDERAZIONI GENERALI .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. LE MODALITÀ DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PROPRIE.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2.1 le entrate tributarie .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2.2 l'imu e la tari.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. IL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ.....</b>	<b>13</b>
<b>1.4. IL RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO .....</b>	<b>17</b>

## PREMESSA

Con nota prot. n. 17322 del 22.01.2021, il Ragioniere Generale dello Stato, in esecuzione della direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze, ha disposto, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, l'esecuzione, da parte di un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, di un monitoraggio sulle entrate tributarie del Comune di Fermo.

L'Ispettore Generale Capo di Finanza, con nota prot. 18125 del 25.01.2021, S.I. n. 2715/V, ha conferito l'incarico per lo svolgimento del monitoraggio al sottoscritto dirigente dei S.I.Fi.P., Dott. Alessio Di Cola.

Con nota prot. 4950 del 25.01.2021 il Comune di Fermo in ottemperanza a quanto richiesto nella nota a firma del Ragioniere Generale dello Stato n. 17322/2021 ha indicato il Dott. Tullio Valentini, funzionario dell'Ufficio Tributi, quale referente responsabile dei rapporti con il Dirigente incaricato. Al riguardo si sottolinea che richieste di chiarimenti e interlocuzioni sono comunque avvenuti anche con una funzionaria di ragioneria dell'ente indicata dal referente.

L'attività di monitoraggio ha avuto come riferimento, in via generale, il periodo 2016/2019, esercizi rendicontati, e, a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19, è stata svolta da remoto. Non sono mancati tuttavia riferimenti anche all'anno 2020.

## 1.1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Preliminarmente si è ritenuto di esaminare i dati riassuntivi della gestione di competenza rilevati dal Conto del bilancio pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale dell'ente.

**Tabella n. 1**

**Dati riassuntivi della gestione di competenza pura**

**(Accertamenti/Impegni) 2016-2020**

<b>Anno</b>	<b>Accertamenti</b>	<b>Impegni</b>	<b>Differenza</b>
<b>2016</b>	45.400.872,99	49.823.457,07	-4.442.584,08
<b>2017</b>	67.544.383,89	66.265.331,13	1.279.052,76
<b>2018</b>	57.498.024,36	53.103.879,36	4.394.145,00
<b>2019</b>	60.463.255,45	59.930.128,03	533.127,42
<b>Totale</b>	<b>230.906.536,69</b>	<b>229.122.795,59</b>	<b>1.783.741,10</b>

Come emerge dai dati riportati nella tabella suesposta, negli ultimi cinque esercizi il saldo della gestione di competenza pura ha presentato un valore complessivamente positivo e, indipendentemente dagli aspetti di cassa, pertanto, la gestione finanziaria del Comune può dirsi caratterizzata da un equilibrio strutturale complessivo; in altre parole, gli impegni di spesa assunti nell'esercizio hanno trovato sostanziale copertura nelle risorse ordinariamente reperite nel periodo stesso.

L'entità dei residui al 31 dicembre è rappresentata nella tabella che segue

**Tabella n. 2**

**Residui attivi e passivi al termine dell'esercizio**

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Residui Attivi	20.525.135,34	20.962.057,79	19.924.824,19	23.789.970,39
Residui Passivi	11.958.005,52	11.652.512,46	8.590.969,19	10.755.750,81
Differenza	8.567.129,82	9.309.545,33	11.333.855,00	13.034.219,58

Le cifre sopraesposte possono assumere maggiore significatività se scomposte in base all'esercizio di formazione dei residui stessi. Con riferimento all'ultima situazione rendicontata, come si evince dalla Relazione al rendiconto, la storicità dei residui è descritta nelle tabelle seguenti.

**Tabella n. 2bis**

**Esercizio di formazione dei residui attivi 2019**

<b>2014 e prec.</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>totale</b>
3.256.302,40	959.920,50	402.170,95	888.910,49	3.527.266,74	14.755.399,31	23.789.970,39

**Tabella n. 2ter**

**Esercizio di formazione dei residui passivi 2019**

<b>2014 e prec.</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>totale</b>
22.782,33	124.142,73	106.021,28	103.758,49	115.872,98	10.283.173,10	10.755.750,81

Dai quadri soprastanti si evince che la maggior parte dei residui di fine esercizio deriva dall'ultima gestione finanziaria.

Esaminando i dati complessivi della gestione di cassa, così come attinti dal Conto del bilancio, emerge la seguente situazione.

**Tabella n. 3**

**Saldo complessivo della gestione di cassa**  
**(pagamenti/riscossioni competenza e residui)**

<b>Anno</b>	<b>A) Risc. comp.</b>	<b>B) Risc. res.</b>	<b>C) Pag. comp.</b>	<b>D) Pag. res.</b>	<b>Differenza (A+B-C-D)</b>	<b>Differenza competenza (A-C)</b>	<b>Differenza residui (B-D)</b>
<b>2016</b>	35.416.601,01	12.504.247,89	39.458.421,28	11.619.666,71	<b>-3.157.239,09</b>	-4.041.820,27	884.581,18
<b>2017</b>	56.753.135,90	10.106.167,23	55.891.523,94	10.644.496,22	<b>323.282,97</b>	861.611,96	-538.328,99
<b>2018</b>	45.833.119,81	11.960.348,34	45.253.861,47	10.313.913,15	<b>2.225.693,53</b>	579.258,34	1.646.435,19
<b>2019</b>	45.707.856,14	9.145.338,33	49.646.954,93	6.876.346,64	<b>-1.670.107,10</b>	-3.939.098,79	2.268.991,69
<b>Totali</b>	183.710.712,86	43.716.101,79	190.250.761,62	39.454.422,72	<b>-2.278.369,69</b>	-6.540.048,76	4.261.679,07

I dati di questa tabella consentono di evidenziare sia la gestione di competenza che quella dei residui e valutare la gestione complessiva e le problematiche che incidono sulla liquidità e sull'eventuale ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

I flussi di cassa indicati nel precedente prospetto hanno evidentemente impattato sulle giacenze di cassa al 31 dicembre dei vari esercizi, come riassunte nella seguente tabella.

**Tabella n. 3 bis**

**Saldi di cassa al 31 dicembre**

<b>Esercizio</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Fondo cassa	6.009.218,00	6.332.500,97	8.558.194,50	6.888.087,40

Considerando che ad inizio periodo (1.01.2016) il saldo di cassa era pari a 9.166.457,09 euro, si rileva che durante il quadriennio 2016-2019, tale giacenza è diminuita di 2.278.369,09 euro, come peraltro ravvisabile dai dati delle movimentazioni (riscossioni/pagamenti) indicati nella tabella n. 3 da dove si evince che le annualità che hanno inciso negativamente sono state il 2016 e il 2019.

Pur rimarcando la decrescita delle giacenze in questione si dà atto che l'ente non è mai ricorso, nel periodo considerato, ad anticipazioni di tesoreria per sopperire a deficit, anche momentanei, di cassa.

La precedente esposizione è propedeutica all'approfondimento circa il reperimento delle risorse con specifico focus sulle entrate proprie comunali, di seguito illustrato.

## 1.2. LE MODALITÀ DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PROPRIE

A seguito di specifica richiesta, il referente dell'ente ha fornito una rappresentazione sintetica delle modalità di gestione delle entrate tributarie locali.

Da tale descrizione, il cui contenuto si è rivelato in armonia con quanto già contenuto nelle Relazioni sulla gestione, rese in sede di rendiconto dalla Giunta, si evince che l'ente gestisce direttamente le principali entrate comunali (IMU, TARI) ed anche l'imposta di soggiorno, istituita nel 2018 e sospesa nel 2020 per le note vicende legate alla pandemia. È presente, con aliquota determinata annualmente, anche l'addizionale IRPEF comunale. Per queste principali entrate, il Comune si occupa direttamente anche dell'attività di accertamento, nonché la modifica/annullamento degli atti in autotutela.

La gestione dei tributi minori (COSAP, imposta pubblicità e pubbliche affissioni) è stata, invece, esternalizzata all'ICA srl a cui compete anche la riscossione coattiva di tutti i tributi, ma solo per importi fino a 2.000,00 euro, rimanendo in capo all'avvocatura comunale la gestione delle riscossioni di importo superiore.

La TASI, peraltro ora confluita nell'IMU, nel Comune è stata in vigore solo nelle annualità 2014 e 2015.

### 1.2.1 LE ENTRATE TRIBUTARIE

Le entrate tributarie del Comune di Fermo, come risulta dalla lettura dei documenti contabili esaminati, sono costituite dalle seguenti voci:

- l'IMU, istituita nel 2012 (D.Lgs. n. 23 del 14.03.2011 e D.L. n. 201 del 6.12.2011), per la quale è prevista l'applicazione dell'aliquota massima del 10,6 per mille;
- l'Addizionale Comunale all'IRPEF applicata con l'aliquota pari all'8 per mille con esenzione redditi fino a 9.000,00 euro;
- la TARI (art. 1, commi 641 e ss, della legge n. 147 del 27.12.2013), in ordine alla quale è prevista la copertura integrale dei costi del servizio;
- l'Imposta comunale sulla pubblicità (ICP) e diritti sulle pubbliche affissioni (DPA);
- canone per l'occupazione spazi e aree pubbliche (COSAP).

La tabella che segue riporta l'ammontare complessivo degli accertamenti di entrata e delle relative riscossioni del Titolo 1 operati nel periodo 2016-2019:

**Tabella n. 4**  
**Entrate Tributarie**

	2016	2017	2018	2019
Accertamenti	17.311.243,97	16.868.110,86	17.001.694,84	20.474.887,17
Riscossioni di competenza	14.125.542,94	13.821.721,40	14.060.583,45	17.571.724,64

% di riscossione	81,60	81,94	82,70	85,82
Residui iniziali	6.022.275,01	6.379.708,68	6.351.264,28	6.165.176,90
Riscossioni in conto residui	2.834.203,22	3.024.635,31	2.950.931,16	3.073.764,98
% riscossione dei crediti esigibili in esercizi precedenti	47,06	47,41	46,46	49,86

i dati riportati nella tabella precedente consentono di affermare che presso l'ente monitorato l'attività di riscossione delle entrate tributarie non presenta rilevanti patologie, attestandosi il rapporto tra riscossioni e accertamenti di competenza su valori superiori all'80%<sup>1</sup>, peraltro crescenti nel tempo. Tale considerazione circa la positività del grado di riscossione è poi rafforzata dal fatto che tra le entrate indicate sono incluse quelle derivanti da attività di accertamento/liquidazione fiscale a seguito dei controlli, espletati sempre dall'Ufficio tributi, che fisiologicamente sono caratterizzate da percentuali di riscossione meno elevate rispetto agli adempimenti spontanei dei contribuenti.

Anche gli incassi nell'esercizio relativi ai residui attivi iniziali presenta valori non allarmanti, sfiorando nel 2019 il 50%.

La buona capacità di riscossione, oltre ad evidenziare l'attendibilità degli accertamenti, trova peraltro riscontro dall'assenza di particolari criticità di cassa, dal momento che l'ente non ha mai fatto ricorso nel periodo esaminato ad anticipazioni dal tesoriere.

## 1.2.2 L'IMU E LA TARI

Considerate le modalità di esecuzione del monitoraggio, svolto da remoto, e le difficoltà degli enti verificati, si è ritenuto di limitare gli approfondimenti ai tributi di maggior rilevanza per le finanze dell'Ente, ossia IMU e TARI.

Si precisa che, oltre ai dati attinti dai rendiconti disponibili sul sito istituzionale dell'ente, molte delle affermazioni di seguito riportate sono basate su quanto dichiarato formalmente dall'ente stesso per mezzo del funzionario referente, Posizione organizzativa incardinata nell'Ufficio tributi comunale. Non sono mancati poi contatti con funzionari del servizio finanziario dell'ente.

Come detto la gestione ordinaria di tali tributi, unitamente a quella di accertamento, liquidazione e assistenza al contribuente, è svolta dall'ente stesso; la riscossione coattiva è invece esternalizzata, ferma restando la competenza dell'avvocatura interna per le pratiche superiori ai 2.000,00 euro.

In bilancio la misura degli stanziamenti, fermo restando eventuali variazioni dovute a modifiche delle aliquote d'imposta, è collegata a quanto effettivamente incassato l'anno precedente.

Per quanto riguarda l'IMU, come confermato per email dalla funzionaria di ragioneria, l'accertamento da riscossione spontanea avviene sostanzialmente per cassa, in coerenza col d. lgs.

<sup>1</sup> Percentuale minima ritenuta fondamentale dalla Corte dei conti (vedasi la deliberazione n. 139/2020/PRSE della Sezione regionale di controllo per il Lazio) per consentire all'ente la necessaria autonomia finanziaria.

118/2011, allegato 4/2, punto 3.7.5. in base al quale le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione sono “accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l’approvazione del rendiconto”.

Includendo le entrate derivanti dall’attività di verifica e controllo, a rendiconto la situazione della principale voce di introito dell’ente è riassunta nel seguente prospetto.

**Tabella n. 5**  
**Accertamenti/riscossioni IMU**

	2016	2017	2018	2019
Accertamenti da liq. spontanea	7.947.348,55	7.661.615,13	7.689.800,88	7.585.433,35
Accertamenti da verifica/controllo	780.000,00	967.381,11	892.694,63	1.317.387,38
<b>Totale IMU accertato</b>	<b>8.727.348,55</b>	<b>8.628.996,24</b>	<b>8.582.495,51</b>	<b>8.902.820,73</b>
Riscossioni c/competenza	8.551.379,28	8.346.861,46	8.365.995,53	8.795.104,55
Riscossioni c/residui	22.753,60	170.835,08	278.819,09	179.409,65
<b>Riscossioni totali</b>	<b>8.574.132,88</b>	<b>8.517.696,54</b>	<b>8.644.814,62</b>	<b>8.974.514,20</b>
<b>% riscosso tot/acc</b>	<b>98,24</b>	<b>98,71</b>	<b>100,72</b>	<b>100,80</b>

I dati sopraesposti non evidenziano problematiche in capo all’ente che, grazie alle riscossioni in conto residui, in alcune annualità registra riscossioni totali superiori al totale accertato nel periodo.

Una criticità contabile dev’essere rilevata, invece, con riferimento all’esercizio 2019 circa la mancata inclusione delle entrate da verifiche e controlli all’interno di quelle non ricorrenti. Dal Prospetto delle entrate per Titoli, Tipologie e Categorie, allegato al rendiconto 2019, si evince infatti che, contrariamente alle precedenti annualità, per tutte le entrate da Titolo 1 non risulta popolata la colonna inerente alle entrate non ricorrenti; e ciò sebbene per l’annualità in questione risultino, ad esempio, 1.317.387,38 euro di accertamenti avvenuti a seguito di attività di controllo IMU.

Sentita al riguardo, la funzionaria di ragioneria indicata dal referente ha motivato il comportamento prima evidenziato col fatto che tali entrate, per la loro costanza e ripetitività, fossero da considerarsi “a regime” non eccezionali e quindi di natura ricorrente. Sull’argomento deve tuttavia rilevarsi che il principio contabile allegato 4/1 al punto 9.11.3 precisa che sono comunque da considerarsi “non ricorrenti” le entrate riguardanti la lotta all’evasione.

Le modalità di determinazione delle previsioni di entrata della TARI, partendo dal presupposto della copertura integrale del servizio come indicato dalla normativa<sup>2</sup>, traggono origine dalla predisposizione dei Piani economico-finanziari, acquisiti in sede di monitoraggio, in cui sono determinati per singola annualità i costi (generali e variabili) del servizio, come rappresentati nel seguente prospetto.

<sup>2</sup> Art. 1, comma 654, della legge 147/2013.

**Tabella n. 6**  
**Determinazione costi gestione rifiuti**

	2016	2017	2018	2019
Generali	1.576.049,49	1.551.669,33	1.559.010,32	1.608.427,28
Variabili	3.678.950,51	3.553.330,67	3.360.989,68	3.460.978,14
<b>Totali</b>	<b>5.255.000,00</b>	<b>5.105.000,00</b>	<b>4.920.000,00</b>	<b>5.069.405,43</b>

Contestualmente all'adozione dei Piani, nella stessa delibera consiliare sono state definite le Tariffe.

Per l'anno 2020, a seguito dell'opzione di cui all'art. 107, comma 5, del D.L. n. 18 del 17.03.2020, con delibera consiliare n. 27 del 10.07.2020 sono state approvate le tariffe 2020.

Per quanto riguarda le modalità di accertamento, espressamente richieste al referente in sede di monitoraggio, il funzionario comunale ha affermato che le stesse si fondano sugli avvisi bonari inviati ai contribuenti ovvero sugli atti di accertamento/ingiunzioni di pagamento per la parte non afferente all'adempimento spontaneo.

In sede di rendiconto, come rilevato dagli allegati al bilancio consuntivo e da quanto fornito per iscritto dal referente comunale, tralasciando la parte (peraltro di importo non rilevante) inerente ai contributi ministeriali per edifici scolastici, gli accertamenti e le riscossioni del tributo hanno assunto i seguenti valori rappresentati nel seguente quadro riepilogativo.

**Tabella n. 7**  
**Accertamenti/riscossioni TARI**

	2016	2017	2018	2019
<b>Accertamenti</b>	<b>5.311.544,59</b>	<b>5.004.555,51</b>	<b>5.099.016,40</b>	<b>5.156.500,57</b>
Riscossioni c/competenza	4.154.614,61	4.014.492,55	4.160.790,29	4.136.448,09
Riscossioni c/residui	598.026,46	813.421,00	42.389,26	394.573,22
<b>Riscossioni totali</b>	<b>4.752.641,07</b>	<b>4.827.913,55</b>	<b>4.203.179,55</b>	<b>4.531.021,31</b>
<b>% riscosso tot/acc</b>	<b>89,48</b>	<b>96,47</b>	<b>82,43</b>	<b>87,87</b>

La diminuzione dell'accertato IMU e TARI post 2016, come esplicitamente riferito dal funzionario referente, è per lo più attribuibile agli eventi sismici della seconda metà dell'anno che hanno determinato danni al patrimonio edilizio spesso oggetto di ordinanze di sgombero.

Per illustrare quale sia l'effettiva capacità di riscossione dell'amministrazione comunale, sono state elaborate delle tabelle nelle quali si riportano (con riferimento ad entrambi i tributi) le situazioni degli incassi degli accertamenti iscritti nei rendiconti degli anni dal 2016 al 2019 nonché dei residui; nelle colonne sono riportate le voci dei conti 1010106 e 1010108 per l'IMU e 1010151 e 1010161 (per il 2016 e 2017) per la TARI riportate nel Prospetto delle entrate, tipologie,

categorie, allegato al rendiconto, mentre la colonna dei residui iniziali è stata popolata con i dati forniti dall'ente tramite tabelle in excel a seguito di specifica richiesta.

**Tabella n. 8**

**Saldo complessivo della gestione IMU**

**(riscossioni competenza e residui)**

<b>Anno</b>	<b>Acc. Comp.</b>	<b>Ris. Comp.</b>	<b>% R/A</b>	<b>Residui iniziali</b>	<b>Residui Riscossi</b>	<b>% Res. Ris./Res. Iniz.</b>	<b>Media</b>
<b>2016</b>	8.727.348,55	8.551.379,28	97,98	16.833,46	16.833,46	100	98,99
<b>2017</b>	8.628.996,24	8.346.861,46	96,73	175.969,27	170.835,08	97,08	96,91
<b>2018</b>	8.582.495,51	8.365.995,53	97,48	282.317,89	278.819,11	98,76	98,12
<b>2019</b>	8.902.820,73	8.795.104,55	98,79	219.998,76	179.409,65	81,55	90,17

**Tabella n. 9**

**Saldo complessivo della gestione TARI**

**(riscossioni competenza e residui)**

<b>Anno</b>	<b>Accert. Comp.</b>	<b>Riscoss. Comp.</b>	<b>% R/A</b>	<b>Residui iniziali</b>	<b>Residui Riscossi</b>	<b>% Res. Risc./Res. Iniz.</b>	<b>Media</b>
<b>2016</b>	5.311.544,59	4.154.614,61	78,22	1.891.735,99	475.159,31	25,12	51,67
<b>2017</b>	5.004.555,51	4.014.492,55	80,22	2.463.838,74	717.780,95	29,13	54,67
<b>2018</b>	5.099.016,40	4.160.790,29	81,60	2.592.174,59	742.500,99	28,64	55,12
<b>2019</b>	5.156.500,57	4.136.448,09	80,22	2.782.334,94	901.999,39	32,42	56,32

Come emerge dalla lettura delle tabelle precedenti, non si evidenziano particolari problemi di riscossione con riguardo all'IMU, mentre sono più evidenti i gap tra l'incassato e l'accertato TARI. Al di là delle differenti modalità di accertamento dei due tributi che rendono fisiologica una differenza delle percentuali di incasso, si deve comunque notare che la riscossione TARI presenta comunque margini di miglioramento. Deve altresì darsi atto che il non riscosso sull'accertato non va oltre la media nazionale, se si considera che l'Osservatorio sulla Contabilità e la Finanza degli Enti Locali del Ministero dell'Interno in uno studio approvato il 24.01.2019 denuncia un "tax gap" medio del 40% tra riscossione di competenza e accertato.

Sempre con riferimento alla riscossione, dalla Relazione sulla gestione ovvero dai pareri dei revisori al Rendiconto si rinvengono significativi elementi per valutare le performance di incasso in conto residui. Dal rapporto tra i residui derivanti dall'ultimo esercizio rispetto al totale degli stessi, infatti, si desume il grado di realizzazione dei residui pregressi e, in sostanza, il loro livello di anzianità. Quanto presente nella predetta documentazione è illustrato nel seguente prospetto che riepiloga l'anzianità dei residui attivi da Titolo 1 presenti al termine dell'esercizio.

**Tabella n.10**

**Composizione residui attivi al 31.12.2019**

<b>2014 e prec.</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Totali</b>
1.620.364,29	230.872,56	337.720,49	385.841,64	620.671,91	2.903.162,53	6.098.633,42

Dal quadro precedente si evince che quasi la metà dei residui presenti al 31.12.2019 deriva dall'ultimo esercizio.

### 1.3. IL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ

Con il D.Lgs. n. 118/2011 recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, è stato introdotto, tra le poste di bilancio degli enti locali, il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) con la finalità di “sterilizzare” quelle entrate per le quali sussistono problemi di riscossione.

Al riguardo, il principio contabile indicato al paragrafo 3.3 dell’Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 prevede che *“Per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell’esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell’avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata “Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità” il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell’esercizio, della loro natura e dell’andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)”*.

Per quanto riguarda gli adempimenti da attuare successivamente all’approvazione del bilancio di previsione, il principio contabile prevede quanto segue: *“In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell’esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato: a) nel bilancio in sede di assestamento; b) nell’avanzo, in considerazione dell’ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell’esercizio in corso, in sede di rendiconto e di controllo della salvaguardia degli equilibri. L’importo complessivo del fondo è calcolato applicando all’ammontare dei residui attivi la media dell’incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi”*.

Con riferimento poi a quelle che sono le modalità di applicazione, lo stesso principio contabile, come modificato dall’ art. 1, comma 882, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, prevede: *“... Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno all’85 per cento, nel 2019 è pari almeno all’85 per cento, nel 2020 è pari almeno al 95 per cento e dal 2021 l’accantonamento al fondo è effettuato per l’intero importo.”*.

Sempre con riferimento alle modalità di prima applicazione del nuovo sistema, gli stessi Principi contabili<sup>3</sup>, così come modificati dal D.M. 20 maggio 2015, hanno stabilito che *“... in considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi riguardanti la gestione dei residui attivi e del fondo crediti di dubbia esigibilità che hanno determinato l’esigenza di rendere graduale l’accantonamento nel bilancio di previsione, in sede di rendiconto relativo all’esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore al seguente:*

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>+ fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell’esercizio cui il rendiconto si riferisce;</li><li>- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti;</li></ul> |
|---|

<sup>3</sup> Paragrafo 3.3 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria – Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011.

+ *l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce;*

*L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019".*

Premesso il quadro normativo di carattere generale, si espongono i dati riguardanti il suo valore complessivo, così come quantificato a consuntivo nei vari esercizi presi in esame. Nella successiva tabella, quindi, si pone in evidenza la consistenza del fondo rispetto al volume totale dei residui attivi e di quelli derivanti dalle entrate considerate di dubbia esigibilità.

**Tabella n. 11**

**Incidenza del Fondo Crediti di dubbia esigibilità sul valore residui**

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Residui Attivi complessivi	20.525.135,34	20.962.057,79	19.924.824,18	23.789.970,39
Residui Attivi da entrate considerate dall'ente di dubbia esigibilità	18.547.447,46	18.955.298,39	18.809.034,59	23.576.430,49
<b>Fondo Crediti Dubbia Esigibilità finale</b>	<b>3.456.299,03</b>	<b>3.683.006,39</b>	<b>3.432.620,76</b>	<b>3.777.806,61</b>
<b>Percentuale su residui di dubbia esigibilità</b>	<b>18,63</b>	<b>19,43</b>	<b>18,25</b>	<b>16,02</b>
<b>Percentuale su residui complessivi</b>	<b>16,84</b>	<b>17,57</b>	<b>17,23</b>	<b>15,88</b>

Si vuole innanzitutto specificare che il Comune monitorato, sebbene fino al 2018 avesse la facoltà di utilizzare il sistema semplificato, per tutto il periodo ha comunque utilizzato il metodo ordinario. Quanto alla media utilizzata, come da documentazione fornita a seguito di specifica richiesta, si rappresenta che l'ente ha optato per la "semplice", applicando l'aliquota di completamento a 100 della media semplice della riscossione in conto residui del quinquennio precedente.

Ciò premesso, si è voluto verificare quali entrate siano state ritenute di dubbia esigibilità, ricordando, al riguardo, che, su quest'aspetto, si può considerare quanto precisato, anche, dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con deliberazione n. 102/2018/PRSE che appare utile richiamare di seguito.

In quest'ultima, è stato riportato che *"...il principio contabile applicato 4/2 richiede che detto fondo sia finalizzato a fronteggiare tutte le entrate che si qualificano come "di dubbia e*

*difficile esazione”, ossia quelle entrate per le quali non è certa la riscossione integrale (quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all’evasione, ecc..). In base al principio contabile non devono essere considerate di dubbia e difficile esazione, in ragione della loro natura, e, come tali, non sono soggetti all’obbligo di svalutazione, i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che, sulla base dei principi contabili, sono accertate per cassa. Al di fuori di tali ipotesi è consentito all’ente di escludere determinati crediti dal calcolo del fondo, solo dandone adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio. Sul punto, si precisa che – atteso il ruolo strategico del FCDE nell’ambito del principio di competenza finanziaria rafforzata – è essenziale che lo stesso abbia una applicazione estesa, limitando quanto più possibile le tipologie di entrate escluse dal calcolo dello stesso. Nella contabilità armonizzata, infatti, il FCDE serve a garantire che gli accertamenti di entrate per le quali non vi è certezza in merito alla integrale riscuotibilità siano parzialmente sterilizzati al fine di evitare un incremento non sostenibile dei margini di spese, con ciò preservando l’equilibrio di bilancio e la sana e prudente gestione.”*

Sono stati quindi esaminati i fogli di calcolo, chiesti ed acquisiti in sede di monitoraggio, utilizzati dall’ente per la determinazione, nei quattro anni esaminati, dell’accantonamento al Fondo in questione, al fine di verificare quali entrate fossero state considerate e la percentuale di accantonamento; per la rilevanza degli importi ed in linea con gli oggetti di indagine del presente lavoro, l’analisi si è incentrata sugli accantonamenti del Titolo 1. Da tali riscontri è emerso che gli accantonamenti al FCDE delle entrate tributarie attengono tutti alla tassa sui rifiuti; nessun accantonamento quindi per i crediti derivanti da verifiche e controllo svolte dal Comune in materia di IMU, non accertate per cassa a differenza di quelle derivanti da versamento spontaneo dei contribuenti. Tale circostanza, oltre che confermata dalla funzionaria di ragioneria, trova riscontro nella Relazione sulla gestione (Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione) allegata al rendiconto 2019.

Ciò premesso si rileva che, sebbene la riscossione complessiva (da versamento spontaneo e da attività di verifica/controllo) non desti particolare allarme, da un prospetto in excel prodotto dallo stesso ente si evincono, per ogni esercizio esaminato, i seguenti residui iniziali del periodo e le corrispondenti riscossioni.

**Tabella n. 12**

**Residui iniziali e riscossioni IMU da attività di controllo**

	2016	2017	2018	2019
Residui iniziali	16.833,46	175.969,27	247.028,92	59.305,66
Riscossioni c/competenza	16.833,46	170.184,58	243.530,14	18.716,55
<b>Importo non riscosso</b>	-	<b>5.784,69</b>	<b>3.498,78</b>	<b>40.589,11</b>

Come anticipato, sebbene anche per i residui derivanti da accertamento fiscale si registrino buone percentuali di incasso, è evidente che una quota del non riscosso non è stata considerata dall’ente per la quantificazione del FCDE con conseguente ripercussione sulla quota disponibile del risultato di amministrazione.

A quest’ultimo riguardo, per la sola annualità 2016, deve evidenziarsi un’altra criticità.

In base ai fogli di calcolo acquisiti dal responsabile finanziario è emerso che gli accantonamenti complessivi al Fondo inerenti alla TARI avrebbero dovuto essere stati pari a 2.966.904,37 euro, mentre il totale effettivamente accantonato è stato di 2.948.607,72 euro; per l'esercizio 2016, si rileva, quindi, un minor accantonamento di 18.296,65 euro. Sentita al riguardo, la responsabile del servizio finanziario, confermando il disallineamento, ha asserito che l'incongruenza è stata causata da un mero errore materiale.

## 1.4. IL RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO

Un'ultima ricerca ha riguardato l'indicatore annuale dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Di seguito, quindi, si riporta quanto risultante sul sito internet del Comune monitorato – sezione “Amministrazione trasparente” con riguardo all'indicatore di cui al D.L. n. 66/2014, da pubblicarsi ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. n. 33/2013.

**Tabella n. 13**

### **Indicatore di tempestività dei pagamenti 2016 – 2020**

Anno	2016	2017	2018	2019	2020
Valore dell'Indicatore	+31,89	+20,62	+8,18	+5,45	+18,72

Si è innanzitutto verificato il rispetto del predetto obbligo di pubblicazione.

Si ricorda che l'indicatore, in caso di segno positivo, misura il ritardo (medio) con cui si sono regolati i debiti in questione rispetto ai canonici 30 giorni dal ricevimento della fattura indicati dall'articolo 4, comma 2, del d. lgs. n. 231 del 9.10.2002. Specularmente in presenza del segno (negativo) opposto si è in presenza di una situazione virtuosa in cui l'Amministrazione riesce a soddisfare i creditori commerciali prima dei predetti 30 giorni.

Ciò ricordato, si evidenzia che la situazione riscontrata presso l'ente monitorato presenta aspetti di criticità, rilevandosi un ritardo, rispetto ai tempi medi previsti, in tutte le annualità considerate.

Si dà comunque atto del trend positivo degli ultimi anni che nel 2019 aveva portato l'Indicatore a sfiorare solo di pochi giorni i tempi medi previsti rispetto agli oltre 31 giorni del 2016. Il miglioramento è stato costante nel quadriennio 2016-2019; tale tendenza positiva si è interrotta solo nel 2020, esercizio negativamente influenzato dalla generalizzata crisi sanitaria ed economica.

Si impone comunque in capo all'ente l'obbligo del rientro quanto prima all'interno del percorso virtuoso di miglioramento avviato negli scorsi esercizi fino ad arrivare, almeno, all'azzeramento del ritardo medio in questione.

## 1.5. CONSIDERAZIONI FINALI

Riassumendo quanto precedentemente esposto, si può innanzitutto riferire che la situazione finanziaria del Comune monitorato non presenta particolari allarmi; la riserva di cassa è ancora sostanziosa, sebbene in diminuzione rispetto a cinque anni fa. È da sottolineare il mancato ricorso nel periodo ad anticipazioni di cassa da parte dell'Istituto tesoriere.

Le consistenze dei residui, attivi e passivi, e la loro storicità non presentano valori anomali, rappresentando la quota derivante dall'esercizio di competenza la fetta più rilevante degli stessi; ciò è particolarmente evidente per i residui passivi che al 3.12.2019 provenivano per il 96% dall'ultimo esercizio.

Non sono state rilevate irregolarità o gravi criticità nella gestione delle entrate proprie; le percentuali di incasso si posizionano su livelli fisiologici. Margini di efficientamento sono comunque presenti nella riscossione della TARI dove persiste ancora una consistente forbice tra l'accertato e il riscosso.

Il livello di riscossione e la presenza di una comunque consistente quota di residui attivi sono state le premesse per l'analisi del fondo crediti di dubbia esigibilità, parte accantonata del risultato di amministrazione. L'indagine, incentrata sui crediti da Titolo 1 (peraltro i più rilevanti), ha appurato che lo stesso non ha tenuto conto di alcune componenti non accertate per cassa e che avrebbero anch'esse dovuto contribuire agli accantonamenti in argomento. Tale irregolarità è stata riscontrata per tutte le annualità rendicontate, mentre per il solo esercizio 2016 la sottostima del FCDE è stata generata anche da una mancata contabilizzazione di una componente dovuta ad errore materiale. Considerando l'impatto del Fondo sulla quota disponibile del risultato di amministrazione, si sottolineano i riflessi sulla quota spendibile dello stesso.

Un ultimo riscontro ha riguardato il rispetto dei tempi medi di pagamento dei debiti commerciali dove sono stati rilevati ritardi seppure in via di miglioramento, almeno fino all'avvento della pandemia.

Roma, 16 marzo 2021

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.  
(Alessio Di Cola)

