

Programma 4: Gestione delle entrate

(GRAZIANI - ZAMMARCHI)

Un'adequata gestione del bilancio comunale non può prescindere dalla certezza di disponibilità di risorse finanziarie, necessarie per perseguire i fini istituzionali dell'ente locale ed erogare i servizi ai propri cittadini ed alle imprese presenti sul territorio comunale. Pertanto costituisce un obiettivo imprescindibile una gestione efficace ed efficiente delle entrate di propria competenza, nell'intento di salvaguardare gli equilibri di bilancio e di reperire risorse idonee per assicurare un buon livello di servizi da mettere a disposizione della cittadinanza.

Tuttavia, nel contesto socio-economico attuale, nonché in ragione delle disposizioni normative vigenti, i Comuni si trovano ad avere margini di manovra sempre più limitati, a subire riduzione dei trasferimenti centrali, non più calibrati sulla "spesa storica", eliminata con la riforma Titolo V Cost e sostituita dai fabbisogni standard e a non poter più contare su ingenti risorse derivanti da attività di recupero evasione, in forza dell' "esaurimento" di sacche rilevanti di violazioni.

Dunque, appare con tutta evidenza il ruolo cruciale della riscossione, quale nodo centrale della gestione finanziaria. Così, l'efficacia della riscossione deve essere considerata come un valore pubblico, poiché solo la piena effettività delle entrate rende possibile la realizzazione delle politiche pubbliche locali: se l'attività di accertamento non è seguita da un'altrettanta efficace attività di recupero del credito, l'ente percepirà minori entrate effettive a cui corrisponderanno minori servizi, sia da punto di vista quantitativo, quanto sotto l'aspetto qualitativo.

Peraltro, la questione è stata più volte segnalata dalle sezioni regionali della Corte dei conti e, in tal senso si veda il recente intervento della Sez. Reg. di controllo per l'Emilia Romagna che, con il parere n. 55/2025/PRSE, depositata il 15 aprile 2025, ha ribadito principi già enunciati in precedenza. In sostanza, i giudici contabili hanno rimarcato il ruolo fondamentale della riscossione delle entrate, tesa ad assicurare l'erogazione dei servizi relativi alle funzioni fondamentali: l'assenza di risorse finanziarie impedisce la continuità amministrativa nel tempo. Inoltre, una siffatta situazione rischia di condurre l'ente in default, ossia in dissesto finanziario o, in alternativa, gli impone l'accesso a piani di risanamento forzati, con l'aggravio per i cittadini che devono subire l'incremento di aliquote e tariffe delle entrate locali, pur in assenza di miglioramenti tangibili nell'erogazione dei servizi.

Come più volte rappresentato anche dalla Corte costituzionale, *"una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio"*. Seguendo il medesimo solco, la Corte dei Conti ha sottolineato la necessità per l'ente locale di presidiare le proprie entrate, tanto che diverse sezioni regionali hanno chiarito che l'ufficio tributi/entrate, non può giustificare la propria incapacità di recuperare risorse per mancanza di personale o di competenze: il responsabile dei tributi è tenuto ad evidenziare all'amministrazione comunale che il contrasto all'evasione e le attività di riscossione coattiva sono indispensabili e dall'inadeguatezza di tali attività ne deriva un sicuro danno erariale, non solo a carico dei responsabili tecnici, ma anche della parte politica (si veda, fra le altre, Corte dei Conti Abruzzo, sentenza n. 62/2022).

E' di palmare evidenza che la fase della riscossione deve essere seguita alla stessa stregua delle altre attività e, come rilevato dalla Sez. Reg Lombardia (delibera n. 60/2021), *"l'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito,*

l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza; cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile entro termini ragionevoli, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio”

In virtù di quanto descritto, il Settore entrate ha avviato il progetto di internalizzazione della riscossione coattiva, la cui implementazione si completerà nel 2026, con l'entrata a regime nel corso del 2027, anno in cui il Settore entrate dovrebbe gestire tutte le attività di riscossione coattiva, comprese le procedure cautelari (ipoteca e iscrizione di fermo amministrativo) e quelle esecutive (pignoramento presso terzi).

In adozione alle nuove attività, la fase della riscossione diventa l'elemento fondamentale, o meglio strategico, per il mantenimento degli equilibri di bilancio, da mettere al centro dell'attività per il recupero di risorse finanziarie, anche per ridurre il FCDE e liberare risorse di bilancio.

Per quanto concerne la gestione ordinaria, si rammenta che ad opera della Legge delega n. 111/2023, il Governo ha ottenuto la delega per procedere con la riforma fiscale con l'obiettivo di un intervento anche sulla fiscalità locale, in forza della specifica previsione dell'art. 14. Tuttavia, ad oggi tale decreto non riesce ancora a trovare un approdo, nonostante le diverse bozze più volte circolate. Le disposizioni normative già approvate hanno comunque riverberato un impatto rilevante anche sulle modalità di gestione delle entrate locali. *In primis*, va annoverata la profonda revisione dello Statuto dei diritti del contribuente (Legge n. 212/2000) che, fra le altre disposizioni, ha previsto:

1. l'introduzione del contraddittorio preventivo, per tutti gli atti di accertamento ad eccezione di quelli cd “automatizzati”, ossia per gli atti di liquidazione; in ragione di tale previsione, il Settore entrate ha adottato questo istituto fin dalla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 219/2023, ossia da gennaio 2025, benché l'obbligo della sua applicazione fosse stabilito dal 30 aprile 2025;
2. l'ingresso dell'accesso agli atti della documentazione delle procedure tributarie, che ha comportato la predisposizione di un apposito fascicolo per ogni procedura di contraddittorio preventivo;
3. il principio del “nè bis in idem” che si riverbera in maniera rilevante nella fase di emissione degli atti di accertamento;
4. la riscrittura della disciplina dell'autotutela, con declinazione in autotutela obbligatoria (art. 10-quater) ed autotutela facoltativa (art. 10-quinquies), con ripercussioni di notevole entità nella fase che precede il contenzioso e nella gestione degli istituti deflativi del contenzioso.

La riforma fiscale in atto, peraltro, ha apportato modifiche al sistema sanzionatorio che, al momento, hanno solo lambito la fiscalità locale, per l'unico intervento sugli omessi/parziali/tardivi versamenti. Di maggior impatto le modifiche alle norme del processo tributario, ad opera del D.Lgs. n. 220/2023 che, dal 1° gennaio 2026, confluiranno nel D. Lgs.n. 175/2024. Si segnala, altresì, che in ordine ai provvedimenti previsti dalla riforma fiscale, resta ancora da approvare il decreto relativo agli enti locali, indicato all'art. 14, della

Legge delega n. 111/2023, del quale sono veicolate bozze che non hanno ancora trovato un approdo.

La riforma della riscossione, modificata dal D.Lgs.n. 110/2024, di fatto, non ha generato interventi di impatto per la gestione delle entrate locali come, di contro, dovrebbe accadere con l'entrata in vigore della previsione al momento indicata all'art. 118, comma 3 del D.d.l. bilancio 2026, che introduce vincoli alle attività di riscossione coattiva, limitando la potestà regolamentare, di cui all'art. 52, del D.lgs. n. 446/1997, dei Comuni meno virtuosi in relazione al grado di riscossione dei residui.

Quanto alle entrate di propria competenza, il Comune gestisce:

- la "nuova" IMU, di cui all'art. 1, comma 738 e seguenti della Legge n. 160/2019, istituita in sostituzione della precedente IMU, di cui all'art. 13, del D.Lgs.n. 201/2011 e della TASI, disciplinata dalla Legge n. 147/2013;
- la TARI (tassa sui rifiuti) disciplinata dalla Legge n. 147/2013;
- il CUP , canone unico patrimoniale, introdotto a decorrere dall'anno d'imposta 2021, in sostituzione dei precedenti prelievi per l'occupazione di suolo pubblico e per la diffusione di messaggi pubblicitari, inclusi i diritti sulle pubbliche affissioni.

Altro aspetto di significativo spessore nella gestione delle entrate è il ruolo delle banche dati e degli applicativi informatici, che se ben organizzati ed integrati, forniscono un aiuto saliente non solo nell'attività accertativa, ma anche nella fase della riscossione coattiva. E, infatti, indispensabile saper utilizzare correttamente le banche dati e tutti gli strumenti di ricerca disponibili. In questo modo, è possibile pervenire alla formazione di un idoneo piano annuale dei controlli, in cui troveranno collocazione puntuale anche i soggetti destinatari della procedura di contraddittorio preventivo. Peraltro, le entrate locali fondano le proprie radici sulla fiscalità immobiliare che, grazie al diretto contatto fra enti e territorio, può essere gestita al meglio e con modalità più confacenti alla specifica situazione del territorio medesimo. Ed è proprio questo contatto stretto fra enti e cittadini che rappresenta un ulteriore elemento di vantaggio nell'attività di riscossione degli insoluti che l'Unione Bassa Romagna ha avviato.

Così, nell'attuale contesto caratterizzato dalla necessità di recuperare risorse finanziarie per offrire un adeguato livello di servizi ai cittadini, appare con evidenza che il miglioramento della capacità di accertamento e riscossione dei tributi e delle entrate comunali in genere, assume rilevanza strategica: ciò è tanto più rilevante, se si considera che la leva fiscale dei Comuni è ormai esaurita. Così, se da un lato occorre puntare sul potenziamento dell'azione di contrasto all'evasione, in modo da alimentare idonei flussi di gettito, dall'altro è indispensabile realizzare un efficace governo del "sistema della riscossione", per non vanificare quanto effettuato in termini di "accertamento". La fase della riscossione deve essere intesa come sistema complesso e articolato, diretto a sollecitare sia i versamenti in autotassazione, quanto quelli in sede coattiva. In questo modo si riesce a garantire gli incassi delle somme dovute dai contribuenti e non compromettere i risultati dell'attività di accertamento con il conseguente incremento dei residui attivi.

Peraltro, il contatto diretto ed assistito con il contribuente agevola la riscossione, grazie alla possibilità di intuire la reale situazione dei contribuenti e le specifiche esigenze. Il rapporto diretto consente, altresì, di veicolare il messaggio con cui si avverte che l'ufficio non si fermerà alla notifica dell'intimazione di pagamento, ma proseguirà l'azione fino alla fase esecutiva. Inoltre, l'approccio diretto consente agli uffici di adottare tutti gli strumenti di esecuzione messi a disposizione dal legislatore, con facoltà di concedere rateizzazioni,

anche in deroga alle norme regolamentari, ed anche con possibile controllo puntuale dei versamenti. In sintesi, il messaggio che si intende trasmettere al contribuente è che “prima paga e meno oneri verranno addebitati”.

In fine, preme segnalare che i nuovi servizi acquisiti dal Settore entrate hanno condotto ad una nuova organizzazione che intende gestire in maniera collegata tutte le diverse entrate (IMU, TARI, Entrate minori-CUP e pubbliche affissioni-, gestione rette per i servizi educativi e sociali) a cui verranno aggiunti i recuperi dei crediti insoluti dei singoli Comuni. In forza di questa gestione unitaria, e non settoriale, dei processi lavorativi, il "fattore riscossione" potrà costituire un fattore strategico nella gestione delle risorse comunali che permette di realizzare obiettivi quali:

1. una buona programmazione dei controlli fiscali,
2. l'utilizzazione corretta ed efficace degli istituti deflativi,
3. l'uso tempestivo delle misure cautelari,
4. efficienza dell'attività di gestione della riscossione coattiva,
5. un puntuale monitoraggio dei risultati del contenzioso.

In ordine all'andamento delle entrate ordinarie, si segnala che nel corso dell'anno 2026 verrà adottato il PUG sulla base delle indicazioni della Regione.

Tale provvedimento condurrà alla riduzione delle aree edificabili presenti sul territorio comunale, con un'incidenza anche sull'entrata ordinaria dell'IMU, di circa € 56.884,00 che tuttavia avrà rilevanza a decorrere dall'anno d'imposta 2027. Pertanto, l'entrata ordinaria IMU è così stimata:

	2026	2027	2028
ALFONSINE	€ 2.380.656,26	€ 2.323.772,26	€ 2.323.772,26