



Allegato 2 a Nota del Consiglio di Bacino del 10/11/2016 Prot. 583

Perdite su crediti inesigibili e accantonamenti a fondi rischi su crediti nel PEF rifiuti

Posizione di ANCI/IFEL e indicazioni applicative

1. Premessa

Il Regolamento approvato con DPR 158/1999, e il relativo allegato *Metodo normalizzato per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento*, non contengono puntuali disposizioni in ordine all'impatto sul PEF rifiuti derivante dall'inesigibilità dei crediti sulla tariffa applicata agli utenti (siano essi in forma di tributo come l'attuale TARI, o in forma di tariffa a corrispettivo, l'attuale TARIP)

Stante l'assenza di disposizioni in merito nella fonte normativa primaria, le modalità di imputazione al PEF dell'inesigibilità dei crediti da tariffa sono quindi affidate alle interpretazioni ufficiali espresse sul tema, tra cui in particolare il documento del Mef "*Linee guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe*" e le FAQ di ANCI/IFEL.

Con la sua FAQ del 15/4/2016 ANCI/IFEL ha espresso una autorevole posizione in ordine all'inserimento nel PEF delle quote inesigibili della Tariffa, sia già definitivamente "realizzate" sia solo "stimate", recependo per le prime le indicazioni del MEF sulle "perdite su crediti risultati inesigibili", e discostandosene invece per le seconde per quanto riguarda le modalità di calcolo dell'"accantonamento al fondo rischi su crediti".

Si precisa che per "crediti risultati inesigibili" si intendono i crediti per i quali si sia esperito infruttuosamente tutto il ciclo di riscossione (atto di accertamento ed ingiunzione) o si siano comunque manifestati in maniera certa e precisa altri elementi di definitiva inesigibilità (ad es. chiusura infruttuosa di una procedura fallimentare).

Anche per ANCI/IFEL, come per il MEF, le perdite su crediti risultati inesigibili, per la parte non coperta dall'apposito fondo rischi, devono dar luogo ad un'appostazione di pari importo nel PEF dell'esercizio successivo a quello in cui si sono manifestate le condizioni di definitiva inesigibilità.

Se non si pongono quindi particolari problemi interpretativi sull'imputazione delle quote inesigibili "realizzate" (perdite su crediti risultati inesigibili), più complessa è la quantificazione delle quote inesigibili solo "stimate" (accantonamento al fondo rischi su crediti), come illustrata nel successivo paragrafo

2. L'accantonamento a fondi rischi su crediti nel PEF

Si ricorda che secondo le Linee guida del MEF l'accantonamento a fondi rischi su crediti insoluti da tariffa rifiuti dovrebbe quantificarsi secondo le disposizioni fiscali, che prevedono un accantonamento massimo annuale non superiore allo 0,50% del valore nominale dei crediti in essere a fine esercizio, fino a quando il fondo costituito con gli accantonamenti non raggiunga il limite complessivo del 5% del valore nominale dei crediti risultanti in bilancio al termine dell'esercizio.

A tale posizione si era inizialmente allineata una prima Nota interpretativa del Consiglio di Bacino appena costituito resa con Nota del 25 marzo 2015 Prot. 19/2015.



Secondo invece la FAQ ANCI del 15/4/2016, la quantificazione della somma da accantonare al fondo rischi su crediti nel PEF va stimata sulla base della specifica esperienza maturata negli anni passati e tenendo conto delle possibilità di recupero evasione e di riscossione coattiva degli importi accertati e non riscossi, senza quindi essere condizionata da limiti normativi generali, né minimi né massimi.

L'appostazione nel PEF di un esercizio di un adeguato accantonamento a fondo rischi su crediti per recepire *"le quote di crediti inesigibili stimate e non realizzate"* viene comunque giudicata opportuna da ANCI/IFEL, per il principio di integrale copertura con la tariffa di un esercizio dei costi di competenza di quell'esercizio.

Secondo ANCI/IFEL infatti, in assenza di un fondo rischi idoneo a fronteggiare le perdite su crediti per insoluti risultati inesigibili in un esercizio ma formati in anni precedenti, *"si determinerebbe l'obbligo di imputazione degli inesigibili di competenza di più annualità in un unico Piano Finanziario, con evidenti ed ingiustificati effetti sulle tariffe di quell'anno."*

Recependo questa posizione dell'ANCI, il Consiglio di Bacino ritiene pertanto che la stima per la quantificazione dell'accantonamento a fondo rischi vada effettuata dall'amministrazione comunale sulla base dell'esperienza specifica maturata nel proprio Comune, raccogliendo le indicazioni del gestore ove incaricato della riscossione e prendendo a riferimento appositi indicatori statistici (quali ad es. la percentuale di insoluto su emesso o la percentuale di riscossione dell'insoluto),

Per il principio di competenza, i costi di un esercizio da caricare sulla tariffa devono infatti comprendere anche le perdite su crediti per insoluti da tariffa sorti in quell'esercizio, ancorché risultati definitivamente inesigibili in esercizi successivi. Non essendo tali perdite conoscibili a priori nell'anno in cui si forma l'insoluto, la loro copertura nell'esercizio di competenza va quindi condotta secondo una stima condotta sulla base di indicatori riferiti all'esperienza specifica del Comune interessato.

Nella versione definitiva del Modello PEF standard di Bacino, approvata dall'Assemblea di Bacino del 20 ottobre 2016, si prevede pertanto di allocare tra i Costi Comuni Diversi (CCD) la voce *"Perdite su crediti inesigibili e accantonamenti a fondi rischi su crediti nel PEF rifiuti"*, formata dalle due seguenti componenti:

- a) una somma corrispondente ai crediti che nell'esercizio precedente sono risultati inesigibili dopo aver esperito tutto il ciclo di riscossione, relativi sia al tributo/tariffa vigenti (TARI o TARIP), sia a quelli pregressi (TIA1, TIA2 e a TARES) ai sensi del comma 654-bis dell'art. 1 della L. 147/2013 per la parte non coperta da accantonamenti a carico dei PEF degli anni precedenti;
- b) una somma atta a fronteggiare il rischio di futura inesigibilità dei crediti per i quali non si è completato il ciclo di riscossione, stimata sulla base dell'esperienza maturata e tenendo conto della possibilità di recupero evasione e di riscossione coattiva degli importi accertati e non riscossi.

Nel ricordare che nella posizione espressa da ANCI/IFEL la quantificazione dell'accantonamento al fondo rischi su crediti da imputare al PEF rifiuti viene affidata ad una stima formulata dal singolo Comune sulla base della propria specifica esperienza, si può quindi affermare che tale accantonamento non deve necessariamente corrispondere al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità da accantonare nel bilancio comunale (preventivo e consuntivo) secondo le regole di carattere generale che ne disciplinano la redazione.

Pertanto, mentre in un periodo di lungo termine le perdite su crediti inesigibili dovranno essere integralmente imputate nel complesso dei PEF di quel periodo nella stessa misura in cui esse si scaricheranno per intero nel complesso dei bilanci comunali dello stesso periodo, nel singolo esercizio di riferimento, invece, la quantificazione dell'accantonamento a fondo rischi a carico



del PEF può anche non corrispondere alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel bilancio comunale, essendo i due accantonamenti calcolati con regole diverse.

3. Le perdite per inesigibilità dei crediti risultati inesigibili pregresse tariffe TIA1 e TIA2

Come detto, nella formazione della voce perdite su crediti da imputare al PEF concorrono anche le perdite su crediti risultati inesigibili su insoluti di bollette TIA1 e TIA2 emesse del gestore fino al 2012, prima cioè dell'entrata in vigore nel 2013 della TARES poi TARI.

Si ricorda preliminarmente che sotto un profilo strettamente giuridico:

- a) La titolarità giuridica dei crediti per insoluti TIA1 e TIA2 nasce in capo al gestore e permane in capo ad esso fino al loro incasso e/o cancellazione per definitiva inesigibilità.
- b) La titolarità giuridica dei crediti TARES e TARI nasce invece in capo al Comune (ancorché il gestore sia spesso incaricato per la loro riscossione) e permane in capo al Comune fino al loro incasso/cancellazione.
- c) Dalla diversa titolarità giuridica dei crediti TIA1/TIA2 da un lato e dei crediti TARES/TARI dall'altro lato discende la loro allocazione rispettivamente nel bilancio del gestore i primi e nel bilancio del Comune i secondi
- d) la sentenza della Corte della Cassazione in materia di non assoggettabilità ad IVA della TIA1 non incide sulla titolarità giuridica del credito per insoluto, che resta in capo al gestore.

Ciò premesso si segnala che in passato era incerta la possibilità di imputare nei PEF della TARI, che si manifestano nel bilancio del Comune, anche le perdite per crediti risultati inesigibili su pregressi insoluti TIA1 e TIA2, che si manifestano invece nella contabilità del gestore in quanto titolare giuridico di questi crediti.

Se la Corte Conti Emilia ne ammetteva l'imputazione nei PEF della TARI, viceversa la Corte Conti Toscana sosteneva che tali perdite non potevano venir caricate nei PEF della TARI, ponendole quindi a carico del gestore per la parte non coperta da fondi costituiti con accantonamento a carico dei PEF TIA1 e TIA2.

La questione è stata risolta dal legislatore con la modifica (apportata dal DI n. 78 del 2015) al comma 654-bis della legge istitutiva della TARI (n. 147 del 2013), il quale così ora dispone: **"Tra le componenti di costo (del PEF TARI ndr) vanno considerati anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)"**

A seguito di a questo importante chiarimento legislativo, è quindi possibile imputare nel PEF TARI le perdite per pregressi crediti insoluti TIA1 e TIA2 che sono risultati nell'anno precedente definitivamente inesigibili.

Resta inteso che, per evitare duplicazione di imposizione a carico dell'utenza, le perdite su crediti TIA1 e TIA2 ora risultati inesigibili sono imputabili al PEF TARI solo per la quota non coperta dagli accantonamenti al fondo rischi crediti a suo tempo imputati nei PEF finanziati da TIA1 e TIA2 e quindi caricati all'utenza.

Invece gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti allora imputati solo al bilancio del gestore, senza quindi essere caricati nei PEF finanziati da TIA1 e TIA2, non possono essere utilizzati per coprire perdite su crediti TIA1 e TIA2 ora risultati inesigibili, e quindi tali perdite devono venir imputate ai nuovi PEF finanziati da TARI.

Per i Comuni in TARI si pone pertanto l'esigenza di regolare i rapporti finanziari con il gestore conseguenti all'imputazione al PEF di un esercizio (finanziato con TARI incassato dal Comune) delle perdite su pregressi crediti TIA1 TIA2 risultati inesigibili nell'esercizio precedente, e quindi stralciati dal bilancio del gestore.



In sede di formazione del PEF di ciascun esercizio il gestore dovrà pertanto comunicare al Comune, con attestazione sottoscritta dal funzionario responsabile della riscossione, la somma corrispondente alle perdite per crediti TIA1 e TIA2 risultati inesigibili nell'esercizio precedente, per la quota eccedente i fondi rischi costituiti con accantonamenti a carico dei PEF degli esercizi fino al 2012. Dopo le opportune verifiche il Comune dovrà pertanto riconoscere al gestore tale somma, finanziata con la TARI di quell'esercizio.