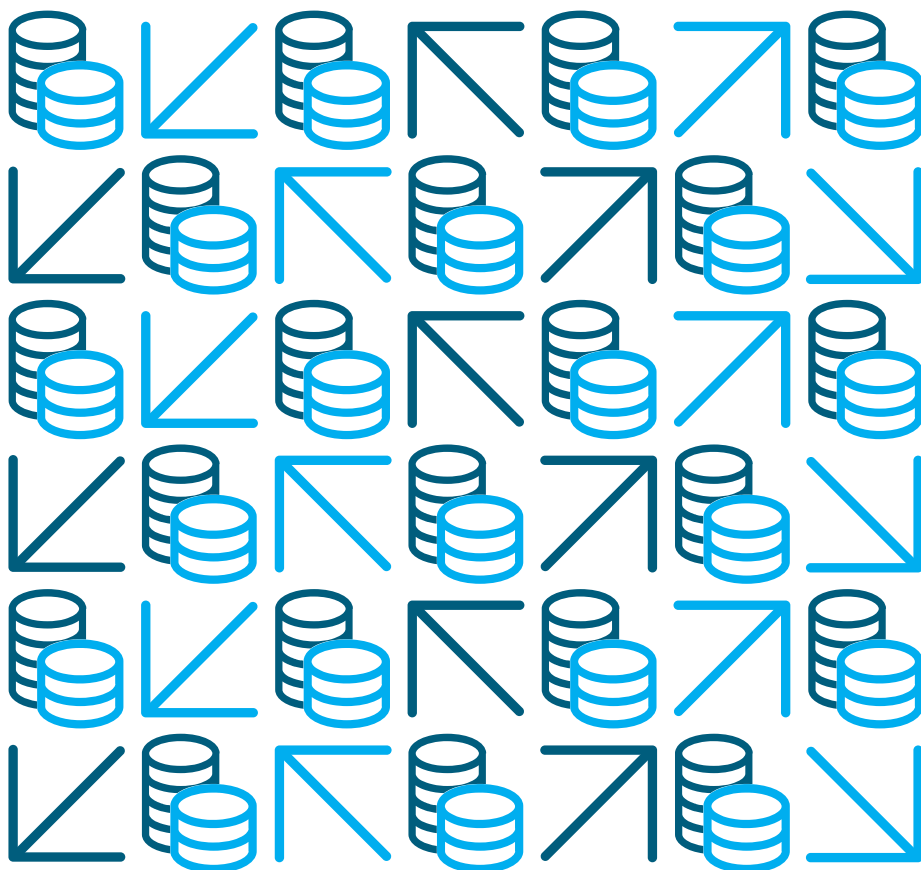


IFEL

Fondazione ANCI

IFEL
SUPPORTO
RISCOSSIONE

Indagine conoscitiva sullo stato della fiscalità locale e sui modelli organizzativi per la gestione delle entrate



IFEL

Fondazione ANCI



**Indagine conoscitiva sullo stato
della fiscalità locale e sui modelli
organizzativi per la gestione
delle entrate**



Responsabile di Progetto e Supervisione:

Andrea Ferri (Fondazione IFEL)

Coordinamento tecnico e Cura:

Alessandro Canzoneri (Fondazione IFEL)

Autori:

Alessandro Canzoneri (Fondazione IFEL)

Daniilo Ballanti (Consulente IFEL)

Stefano Carducci (Consulente IFEL)

L'acquisizione dei dati di bilancio di fonte Bdap è stata curata da *Giuseppe Ferraina* e *Carmela Brugnano* dell'Area Sistema Informativo, perequazione e regole finanziarie del Dipartimento Finanza Locale della Fondazione IFEL.

Si ringrazia *Gianpiero Zaffi Borgetti* Area ICT e Servizi ai Comuni del Dipartimento Finanza Locale della Fondazione IFEL per il contributo alla redazione dei questionari di rilevazione.

Il presente elaborato rientra tra le attività del "Progetto Riscossione" previsto dalla convenzione stipulata tra IFEL, il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle Finanze, la Ragioneria Generale dello Stato e la Direzione Centrale per la Finanza locale del Ministero dell'Interno, in attuazione dell'art. 57 del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con Legge n. 157/2019.

Codice ISBN 978-88-6650-041-4

Progetto grafico:

Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli

cpalquadrato.it

Indice

- 1. Premessa, finalità e sintesi dei risultati / 5**
- 2. Rappresentatività del campione / 19**
- 3. I modelli dell'analisi econometrica / 23**
- 4. Principali risultati dell'analisi del ciclo di gestione delle entrate / 29**
- 5. Analisi territoriale e demografica / 35**
 - IMU / 35
 - TARI / 39
 - CUP / 42
 - Sanzioni del codice della strada / 44
- 6. Determinanti della riscossione / 47**
- 7. Modelli organizzativi: diffusione e performance / 53**



1. Premessa, finalità e sintesi dei risultati

La gestione delle entrate comunali è un fenomeno complesso e multifattoriale, i cui risultati in termini di riscossione dipendono sia da fattori di “contesto esterno” - legati al quadro normativo, agli strumenti previsti e al ruolo degli attori istituzionali, oltre che alle condizioni socio-economiche delle comunità di riferimento - sia da fattori “interni”, che ricadono nella diretta disponibilità dei Comuni, relativi alla scelta dei modelli organizzativi e alle soluzioni operative adottate.

La comprensione di queste dinamiche - e del loro operare congiunto - risulta però limitata da una significativa carenza di informazioni aggiornate provenienti da fonti istituzionali. Questa mancanza di dati attuali e dettagliati rende difficile valutare con precisione la dinamica di funzionamento dell’articolato processo di riscossione così come l’efficacia dei modelli organizzativi e delle prassi operative più diffuse.

L’assenza di un quadro informativo completo, inoltre, determina la difficoltà di identificare i punti di forza e le maggiori criticità dei meccanismi di riscossione, rischiando di pregiudicare sia la capacità di intervento da parte del Legislatore, sia la possibilità per i Comuni di attuare interventi mirati per migliorare le performance e garantire una gestione più efficiente delle entrate.

A fronte di tale carenza, nell'ambito delle attività previste dal **Progetto Riscossione** (DI 124/2019), IFEL ha realizzato **un'indagine conoscitiva destinata ai Comuni italiani** allo scopo di raccogliere informazioni quali-quantitative finalizzate a colmare il gap informativo accennato e formulare alcune possibili indicazioni di policy a beneficio di tutti gli attori (istituzionali e non) che intervengono a vario titolo nella regolazione e/o gestione delle entrate comunali.

A complemento delle informazioni fornite dai Comuni, sono stati inoltre somministrati due distinti questionari destinati ai concessionari privati della riscossione, in collaborazione con ANACAP, ed alle società in house, in collaborazione con ASPEL, i cui risultati sono riportati in un dossier dedicato che rappresenta le dimensioni e lo stato di un settore economico fondamentale per la gestione della riscossione comunale.

Il principale obiettivo dell'analisi, nonché l'elemento di maggior originalità, è stato quello di esaminare la capacità di riscossione delle entrate comunali, considerando sia la riscossione complessiva sia, in modo specifico, gli incassi generati in ciascuna fase del processo di riscossione (riscossione spontanea, da accertamento e coattiva).

Tale livello di approfondimento risulta generalmente non accessibile alla maggior parte delle analisi disponibili, le quali, non potendo beneficiare dei dati gestionali si devono limitare all'esame dei flussi finanziari ricavati dai dati di bilancio (in termini di competenza e residui), che non colgono adeguatamente il contributo e l'efficacia delle singole fasi del ciclo di riscossione.

Peraltro, la distinzione tra incassi di competenza e residui oltre a rivelarsi poco adeguata a cogliere appieno le differenze tra riscossione da accertamento e riscossione coattiva, rischia, in alcuni casi, di produrre interpretazioni fuorvianti. Tale è il caso delle somme contabilizzate come incasso a residuo che non sono il risultato di attività accertative o coattive, ma riflettono pagamenti spontanei registrati tardivamente o strutturalmente



dovuti nell'anno successivo a quello di riferimento⁽¹⁾. Questo limite contabile tende quindi a rendere più complessa l'effettiva valutazione delle diverse fasi del ciclo di riscossione.

Al fine di accedere ad una valutazione più completa del processo di gestione delle entrate la presente indagine ha pertanto integrato le risultanze contabili di fonte Bdap con le informazioni provenienti dalle dichiarazioni gestionali dei Comuni, che hanno consentito sia di assegnare una dimensione quantitativa a ciascuna fase del processo di gestione delle entrate - distinguendo quindi tra riscossione ordinaria, accertamento e riscossione coattiva - sia di elaborare degli appropriati indicatori di riscossione ed efficacia.

Nello specifico è stato richiesto ai Comuni di fornire una ripartizione dettagliata degli incassi per fase gestionale, relativa a IMU, TARI, Canone Unico Patrimoniale (CUP) e sanzioni del codice della strada, per il triennio 2018, 2019 e 2021⁽²⁾.

L'accesso a questi dati, integrati da altre informazioni di natura quali-quantitativa ha, inoltre, consentito di ampliare l'analisi con due ulteriori finalità: da un lato, identificare le principali determinanti e le soluzioni operative più efficaci per incrementare il livello di riscossione spontanea, da accertamento e coattiva; dall'altro, esaminare i modelli organizzativi (es: gestione diretta, in house, concessionario privato, AdER) con l'obiettivo di individuare quelli più diffusi e di fornire informazioni in relazione alle performance ottenute.

1 Un esempio emblematico in tal senso è rappresentato dal pagamento della TARI, per la quale è tutt'altro che infrequente prevedere il versamento del saldo nei primi mesi dell'anno successivo a quello di riferimento.

2 La scelta di prendere in esame il triennio 2018-2019-2021 è motivata dall'intento di ridurre al minimo l'influenza dei regimi speciali (sospensioni, riduzioni, esenzioni) applicati durante il periodo pandemico. Sebbene anche il 2021 non sia completamente esente da tali effetti, soprattutto a causa del blocco delle procedure di riscossione coattiva fino al 31 agosto 2021, rappresenta comunque un periodo utile per l'analisi soprattutto per cogliere eventuali segnali di ritorno ad un andamento pre-pandemico.

Quest'ultima analisi, in particolare, è stata effettuata incrociando i risultati di riscossione con i modelli organizzativi dichiarati da ciascun Comune per ciascuna fase specifica del processo di riscossione. Tale approccio ha permesso, attraverso il supporto dell'analisi econometrica, di identificare i modelli organizzativi più efficaci in relazione alle diverse fasi della riscossione, fornendo uno spaccato conoscitivo sulle configurazioni organizzative che sembrano garantire le performance migliori.

Si deve infine sottolineare che *l'analisi svolta non riguarda la dimensione dell'evasione e dell'elusione delle entrate comunali, bensì il processo attraverso il quale i Comuni attuano la gestione e la riscossione delle entrate*. I due aspetti - la dimensione delle potenzialità di recupero e la funzionalità dei processi di gestione - possono risultare in connessione più o meno stretta, ma è importante tenere a mente che i risultati, le percentuali e le conclusioni di seguito rappresentate considerano un dato di fatto la dimensione complessiva dell'iscrizione in bilancio e della riscossione delle entrate di ciascun ente (a partire dal totale di riferimento individuato nell'accertamento contabile complessivo di ciascuna entrata) o aggregazione, nonché la sua scomposizione nei tre grandi segmenti - riscossione spontanea, da accertamento e coattiva - e ricavano da questo assetto di fatto indicazioni che naturalmente possono assumere importanza e significati di diverso peso a seconda del grado di *compliance* fiscale che caratterizza i diversi territori.

L'indagine ha focalizzato gli andamenti delle principali entrate comunali: l'IMU, la TARI, Il canone unico patrimoniale (che riunisce i precedenti prelievi relativi all'occupazione di spazi pubblici e alle esposizioni pubblicitarie) e i proventi per sanzioni al codice della strada. Si tratta di entrate che sfiorano i 30 mld. di euro/anno (circa la metà delle entrate correnti accertate) e comprendono la gran parte delle entrate oggetto di effettiva e diretta gestione locale.



Una sintesi dei risultati

L'analisi condotta attraverso una rilevazione campionaria su 722 Comuni, pur con le cautele derivanti dalla distribuzione territoriale delle risposte (ved. par. 2), ha consentito di ottenere evidenze significative sulla capacità di riscossione dei Comuni - cogliendo la distinzione tra le fasi che compongono il ciclo di gestione delle entrate - nonché sulle soluzioni operative e le modalità organizzative più efficaci.

In generale, i risultati relativi alla capacità di riscossione, evidenziano differenze significative non solo tra i tipi di entrate ma anche tra le diverse fasi del processo di riscossione (ordinaria, accertamento e coattiva), oltre che rilevanti effetti territoriali e demografici.

L'analisi del tasso di riscossione complessiva, distinto per singole entrate, segnala una maggiore capacità di riscossione dell'IMU (92,4%, in rapporto al totale delle entrate accertate), mentre maggiori difficoltà si riscontrano con riferimento alla TARI (84,1%), al CUP (83%) e, in misura ancora più marcata, per le sanzioni del codice della strada (71,6%).

L'analisi territoriale evidenzia come la capacità di riscossione complessiva non sia omogenea tra le diverse aree del Paese e come il divario sia particolarmente pronunciato per alcune entrate. In generale, i Comuni del Nord ottengono percentuali di riscossione complessiva superiori, non solo per l'IMU ma anche per la TARI e il CUP, anche per effetto, come confermato dall'analisi econometrica, dei maggiori livelli di ricchezza che rendono più agevole l'adempimento.

Di contro, nelle regioni del Sud e nelle Isole, si osservano difficoltà più marcate, soprattutto per entrate come la TARI e le sanzioni del codice della strada. Quest'ultime, in particolare, mostrano livelli di riscossione decisamente inferiori rispetto alla media nazionale, riflettendo un contesto in cui l'adesione spontanea è più debole e la fase coattiva meno efficace.

La relazione con i livelli di ricchezza appare particolarmente evidente per la TARI, dove l'analisi econometrica mostra come un reddito complessivo IRPEF per abitante superiore alla media favorisca la *compliance*: nelle aree del Nord, infatti, il tasso di riscossione complessiva della TARI raggiunge il 90%, mentre nelle regioni del Centro e del Sud tale percentuale scende rispettivamente al 82,8% e al 69,6%. L'effetto positivo della ricchezza sul tasso di riscossione è confermato sia in relazione all'adempimento spontaneo sia in relazione alla riscossione coattiva, che aumenta significativamente nei Comuni con reddito pro capite elevato, sottolineando l'incidenza del contesto socio-economico sull'andamento della riscossione.

L'analisi dell'andamento demografico della riscossione complessiva evidenzia comportamenti distinti tra i vari tributi:

- per l'IMU e il CUP, la riscossione complessiva segue un andamento ad "U", con livelli più elevati di *compliance* nei Comuni di piccole dimensioni (meno di 1.000 e tra 1.000 e 5 mila abitanti). Man mano che la popolazione aumenta, l'efficacia della riscossione diminuisce, raggiungendo i livelli più bassi nei Comuni medi (tra i 5mila e i 20mila abitanti), per poi risalire nei Comuni di grandi dimensioni, sebbene con una lieve flessione in corrispondenza dei Comuni con oltre 100mila abitanti;
- per la TARI e le sanzioni del codice della strada, invece, l'andamento della riscossione complessiva è prevalentemente decrescente al crescere della popolazione. Nei Comuni più piccoli si riscontra una maggiore *compliance*, mentre i tassi di riscossione complessiva calano progressivamente all'aumentare della popolazione, con i Comuni più grandi che registrano livelli di riscossione in assoluto più bassi.

La distinzione dell'andamento della riscossione nelle diverse fasi del ciclo di gestione delle entrate, forse il principale elemento di novità dell'analisi, ha consentito, inoltre, di cogliere e mettere in luce andamenti, criticità e caratteristiche distinte per ciascuna di tali fasi.

Per quanto riguarda la riscossione ordinaria e da accertamento, l'IMU mostra percentuali di riscossione superiori rispetto alle altre entrate. Nella ge-

stione ordinaria, i tassi di riscossione dell'IMU superano quelli della TARI e del CUP di circa 10 punti percentuali e di 20 punti le sanzioni del codice della strada. Anche nell'attività di accertamento, l'IMU si distingue con un tasso di riscossione pari al 34,4%, che risulta mediamente doppio rispetto a quello della TARI (17,8%) e del CUP (15,7%), entrambi in linea tra loro.

Le ragioni di tali differenziali, in particolare quelli relativi alla riscossione da accertamento, sono da ricercare anche nelle caratteristiche specifiche delle singole entrate. Nonostante il tasso di riscossione da accertamento rimanga complessivamente modesto, infatti, nel caso dell'IMU si evidenzia una relativa maggiore efficacia, resa possibile da una definizione più semplice del presupposto impositivo legato al possesso degli immobili e dalla presenza di soggetti passivi più facilmente identificabili.

Al contrario, la TARI, che interessa una platea più ampia e diversificata di soggetti passivi, inclusiva delle abitazioni principali esenti dall'IMU, presenta più ampie complessità - legate anche ad una maggiore "volatilità" dei soggetti destinatari degli atti (inquilini con contratti temporanei, attività economiche che possono cessare o variare nel tempo) - tali da rendere più difficoltosa l'attività di recupero e la conseguente riscossione. Analogamente, il Canone Unico Patrimoniale (CUP) presenta maggiori complessità derivanti dalla natura stessa del prelievo, applicato a un ampio ventaglio di concessioni e autorizzazioni, con riferimento sia all'occupazione del suolo pubblico, sia all'esposizione pubblicitaria. Ad ogni modo, pur tenendo conto delle specificità di ciascuna entrata, l'analisi del tasso di riscossione da accertamento, unitamente alle informazioni quali-quantitative acquisite nella survey, evidenzia una serie di problematiche che ne limitano l'efficacia, ma anche alcune possibili azioni per il miglioramento.

Le difficoltà appaiono riconducibili, in primo luogo, a fattori di contesto (territoriali e demografici), ma anche a fattori normativi (debole efficacia degli istituti previsti) e alle scelte operative e gestionali adottate dai singoli Comuni.

Quanto ai fattori di contesto, l'analisi della riscossione da accertamento mostra variazioni significative in base al territorio e alla dimensione demografica, con andamenti diversi per le singole entrate considerate. A livello territoriale, i Comuni del Nord tendono a ottenere risultati migliori, con tassi di riscossione da accertamento più elevati rispetto al Centro e, soprattutto, al Sud e alle Isole. In particolare, il tasso di riscossione da accertamento dell'IMU raggiunge livelli vicini al 50% al Nord, mentre scende a circa il 15% al Sud. Sebbene presenti, risultano attenuate le differenze territoriali nel caso della TARI e del CUP. In generale, a livello demografico, la riscossione da accertamento mostra andamenti altalenanti, con una confermata maggiore difficoltà per i Comuni di grandi dimensioni. Nel caso della TARI, emerge una chiara ed intensa correlazione negativa tra la capacità di riscossione da accertamento e la dimensione comunale, con tassi di adempimento che diminuiscono al crescere della popolazione.

In riferimento agli aspetti normativi, per quanto l'osservazione sia limitata alla sola annualità 2021, l'analisi econometrica non pare evidenziare effetti significativi in termini di maggiore riscossione derivante dall'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2020, dello strumento dell'avviso di accertamento esecutivo. La possibilità di cogliere i migliori risultati attesi dalla semplificazione, che tende ad abbattere i tempi di esecuzione degli accertamenti (con i probabili effetti di deterrenza), potrà venire dall'osservazione degli andamenti di alcune ulteriori annualità.

Tra le principali criticità gestionali emerse dal campione si evidenzia la scarsa tempestività nell'invio degli avvisi di accertamento, spesso notificati a ridosso della scadenza quinquennale del termine di decadenza. Questa prassi, pur legittima, rischia però di compromettere l'efficacia e aumenta il rischio di insolvenza. L'analisi econometrica ha evidenziato come l'invio tempestivo non solo aumenti la *compliance* dei contribuenti, ma sia positivamente correlato con tutte le fasi del ciclo di riscossione, contribuendo a rafforzare l'efficacia della riscossione coattiva e a favorire una maggiore adesione spontanea fin dalla fase ordinaria. In tale prospettiva, assume particolare rilevanza la necessità che i Comuni attuino una rimodulazione

della propria attività di controllo tesa a ad abbreviare le tempistiche di accertamento ed a favorire una appropriata programmazione dei controlli anche orientata a specifiche fattispecie e tipologie di contribuenti.

Del pari, risulta evidente come le percentuali di riscossione da accertamento dipendono in larga misura dalla bontà tecnica e formale con cui viene eseguita a monte l'attività di controllo, nonché dall'adeguata predisposizione degli avvisi, anche in relazione alle modalità ed ai termini delle procedure di notifica. Tali accortezze contribuiscono a contenere il livello di contenzioso e, di conseguenza, a favorire una maggiore adesione al pagamento. Questo elemento trova conferma nelle evidenze econometriche che segnalano come una bassa percentuale di annullamenti in autotutela (entro il 5%), considerata quale *proxy* della correttezza formale e sostanziale delle attività di controllo e degli avvisi emessi sia associata, a parità di altre condizioni, ad un incremento di quasi 10 punti nella riscossione da accertamento per l'IMU.

L'analisi econometrica segnala, inoltre, come la capacità di riscossione da accertamento dipenda in misura significativa dalle azioni di rafforzamento che i Comuni sono in grado di dispiegare sia con riferimento alla fase che precede il controllo (e dunque la gestione ordinaria), sia soprattutto con riguardo alla riscossione coattiva, che rappresenta l'elemento di chiusura del ciclo della riscossione e da cui dipende - in definitiva - la deterrenza e l'effettività delle fasi che la precedono. Al riguardo, l'analisi econometrica registra il dispiegarsi di significativi effetti positivi sulla capacità di riscossione da accertamento in contesti caratterizzati da un elevato livello di riscossione ordinaria: per ogni punto percentuale in più di riscossione ordinaria spontanea, la riscossione da accertamento aumenta di 0,52 punti per l'IMU e di 0,55 punti per il CUP.

Tale evidenza, per quanto possa apparire "scontata," offre in realtà indicazioni di *policy* di notevole rilevanza. A ben vedere, infatti, risulta maggiore l'importanza di incentivare e supportare il pagamento spontaneo, in quanto la più alta adesione nella fase ordinaria non solo assicura ri-

sorse immediate, ma crea un “effetto trascinamento” positivo sulla successiva fase di accertamento. La gestione delle entrate dovrebbe quindi concentrarsi sulla promozione di una cultura della *compliance* spontanea attraverso interventi che facilitino il pagamento ordinario, dalla disponibilità di un’ampia gamma di canali di pagamento, ad una comunicazione chiara e tempestiva delle scadenze (attraverso il sito-web istituzionale e/o canali di messagistica), alle attività di sollecito bonario, anche attraverso l’adozione di tecniche di *nudging*.

Per converso, la relazione tra riscossione ordinaria e accertamento suggerisce che una “mancata attenzione” alla gestione ordinaria possa trasmettere ai contribuenti un messaggio implicito di minore rilevanza o urgenza della riscossione, o anche di una scarsa probabilità di conseguenze per chi non rispetti puntualmente le scadenze di pagamento.

Per quanto attiene all’analisi dei modelli organizzativi relativi alla fase di accertamento, le evidenze econometriche individuano nei concessionari privati i soggetti che conseguono un differenziale di efficacia maggiore rispetto agli altri modelli (+5,74%), seguito dalla gestione diretta in associazione con un incremento del +4,07% rispetto alla media, mentre meno performanti risultano la gestione diretta semplice e quella con supporti esterni, con aumenti rispettivamente di +3,54% e +2,54%.

Tali dati confermano come la gestione associata delle attività tipiche del servizio tributi (o fasi di esso) rappresenta un’opportunità strategica, non solo per i Comuni più piccoli ma anche per quelli di medie dimensioni, in quanto permette la condivisione di risorse e lo sviluppo di competenze specializzate tra il personale, mantenendo all’interno della struttura le relative professionalità e riducendo i costi per le collaborazioni e i controlli.

In riferimento alla gestione diretta con supporto esterno, il dato sintetico sopra riportato deve essere valutato alla luce di un’analisi più ampia che porta a distinguere circa la natura delle attività esternalizzate in forma di supporto. A ben vedere infatti, è fondamentale distinguere tra il semplice



“supporto sostitutivo”, dovuto a carenze operative di base (es: mancanza di personale) in cui le attività esterne rimpiazzano meramente quelle interne, dall’attività di supporto ad “alto valore aggiunto” che implica il ricorso ad operatori esterni per la realizzazione di attività ad elevata complessità, per le quali è necessario avvalersi di competenze e strumenti specialistici di cui il Comune ordinariamente non dispone.

Al riguardo, l’analisi econometrica ha evidenziato che il ricorso al supporto esterno per l’attività di incrocio informatizzato delle banche dati risulta correlato in modo significativo ad un aumento dell’efficacia della riscossione da accertamento (generando un aumento della riscossione da accertamento per l’IMU di +6,34 punti).

Anche sulla base di tali evidenze è pertanto possibile ritenere che il ricorso a supporti esterni in forma meramente sostitutiva non produca differenziali significativi rispetto ad altri modelli e, in alcuni casi, risulta meno efficace rispetto alla concessione *tout court*; i risultati migliori, invece, si ottengono con esternalizzazioni a valore aggiunto, che apportano competenze specialistiche e strumenti avanzati unita alla capacità di gestione e controllo che rimane in capo al Comune.

Nel quadro appena definito, l’analisi segnala la rilevanza, più volte citata, di una incisiva riscossione coattiva, quale elemento cruciale per garantire la solidità e l’efficacia complessiva dell’intero ciclo di riscossione. La sua funzione non si limita infatti al recupero dei crediti residui, ma ha una forte valenza dissuasiva che contribuisce a consolidare la *compliance* ed a migliorare i tassi di riscossione ordinaria nelle successive annualità. L’analisi econometrica indica che per ogni punto di incremento della riscossione coattiva si evince un incremento di 0,03 punti nella riscossione ordinaria spontanea dell’IMU e di 0,08 punti nella riscossione ordinaria delle sanzioni del codice della strada. Inoltre, l’efficacia della riscossione coattiva si riflette positivamente anche nella fase di accertamento, con un aumento di 0,19 punti nella riscossione da accertamento per l’IMU e di 0,08 punti per la TARI.

Tuttavia, i livelli di recupero effettivamente registrati rimangono, salvo eccezioni, piuttosto modesti. L'analisi descrittiva evidenzia che le difficoltà nella riscossione coattiva non dipendono tanto dalle caratteristiche specifiche delle singole entrate, quanto da limiti strutturali e operativi che incidono uniformemente sull'efficacia di questa fase. Non emergono infatti differenze significative tra le principali entrate: il tasso di riscossione coattiva dell'IMU si attesta al 16,3%, quello della TARI al 14,7% e quello del CUP al 14,9%. Le entrate derivanti dal codice della strada rappresentano un'eccezione, con un tasso di riscossione coattiva del 28,2%, un dato che riflette la maggiore massa di crediti inevasi nella fase precedente, rendendo la riscossione coattiva particolarmente rilevante nel caso delle multe.

D'altra parte, anche nel caso della riscossione coattiva emerge un forte effetto territoriale che vede un'ampia variabilità di efficacia tra Nord e Sud del Paese. Meno significativa, invece, la correlazione con l'andamento demografico, sebbene l'analisi descrittiva ed econometrica segnalino un certo aumento del livello di riscossione coattiva in corrispondenza dei Comuni molto grandi (oltre 100 mila abitanti).

In riferimento ai modelli organizzativi adottati, l'indagine ha evidenziato la tendenza generale dei Comuni a delegare la fase di riscossione coattiva a soggetti esterni mediante il largo ricorso ai Concessionari privati (34,99%) o all'Ader (30,33% del campione), mentre solo una minoranza degli enti ricorre alla gestione diretta con supporti esterni (11,06%), a Società in house (5,82%), o alla gestione diretta con risorse interne (5,46% del campione).

Il basso tasso di internalizzazione della riscossione coattiva appare correlato a livelli di efficacia inferiori, con tassi di riscossione generalmente più bassi rispetto ai modelli esternalizzati. Dal punto di vista dell'efficacia, infatti, l'analisi econometrica evidenzia che i concessionari privati ottengono i migliori risultati nella riscossione coattiva, con un incremento significativo della performance rispetto ad altri modelli (+11,71% di differenziale rispetto alla media). Al contrario, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdER), pur rappresentando una scelta diffusa per molti Comuni, mostra un livello



di efficacia inferiore rispetto ai concessionari privati (+6,9% di differenziale rispetto alla media), sebbene comunque superiore alla gestione interna.

A ben vedere l'analisi descrittiva evidenzia la presenza di alcuni casi virtuosi di gestione diretta con supporto esterno. Tuttavia, questi esempi restano numericamente esigui rispetto al quadro complessivo, utili per ragionamenti microeconomici sulle condizioni che rendono possibile una maggior presa della struttura comunale sulle attività di riscossione coattiva, ma insufficienti per la definizione di un vero modello alternativo.

In generale, il quadro che emerge richiede un complessivo rafforzamento dell'efficacia della riscossione coattiva, che dipende in larga parte da interventi normativi in grado di accelerare e semplificare le procedure di riscossione forzata. In un contesto riformato avrebbero certamente più spazio le scelte locali di carattere organizzativo, oggi sostanzialmente precluse dalla generale sensazione di inadeguatezza delle strutture interne a gestire, in particolare, questa fase della riscossione.

D'altra parte, la limitata capacità di riscossione dei crediti locali non consente di considerare AdER - pur con dati che evidenziano una performance superiore rispetto alla gestione diretta - come un modello sostitutivo davvero efficace. Tale limite appare ancor più evidente alla luce delle recenti iniziative normative (Dlgs 110/2024), che sembrano orientate ad un progressivo disimpegno del riscossore nazionale dai crediti locali piuttosto che ad un rilancio del suo ruolo e delle sue funzioni.

Il caso della riscossione coattiva mostra in modo più accentuato l'importanza di un sistema misto che assicuri la disponibilità di servizi di qualità sull'intero territorio nazionale, a partire dalla disponibilità di dati certi e correntemente aggiornati sugli esiti della riscossione e dallo sviluppo della capacità di monitoraggio e controllo del soggetto pubblico.

In conclusione, la ricerca restituisce un quadro di intense differenziazioni territoriali che tuttavia conferma la forte interdipendenza reciproca tra le

diverse fasi della riscossione delle entrate comunali. La scelta dei modelli organizzativi, ovviamente influenzata dalle capacità operative delle strutture locali, dovrebbe essere sempre guidata da un'attenta analisi delle soluzioni più produttive non solo in termini di costi diretti, ma anche in ragione della maggiore efficacia attesa.

In questo contesto di difficoltà e potenzialità dei processi di riscossione è tanto più auspicabile che l'attuazione della delega fiscale in materia di entrate locali tiri le fila di esigenze articolate, peraltro già emerse e solo parzialmente risolte dalla riforma contenuta nella legge 160 del 2019: maggior snellezza del processo di riscossione, con il rafforzamento dell'accertamento esecutivo su tutte le tipologie di entrata, ampliamento degli strumenti disponibili per i controlli e per la riscossione coattiva, disponibilità corrente di informazioni sugli esiti di tutte le fasi della riscossione, pubblicità delle caratteristiche essenziali degli affidamenti a soggetti esterni, concessionari o affidatari delle attività di gestione e riscossione delle entrate locali.



2. Rappresentatività del campione

I risultati dell'analisi sono stati ottenuti attraverso una rilevazione campionaria, che si è rivelata notevolmente meno onerosa e impegnativa rispetto a un'indagine che avrebbe coinvolto l'intera platea dei Comuni. Questa metodologia ha consentito di raccogliere dati utili e di ottenere evidenze significative, fornendo una solida base informativa.

In particolare, all'indagine **hanno risposto 722 Comuni** (circa il 9,1% del totale) un dato che, sia pure con alcune avvertenze, può comunque essere considerato **rappresentativo dei Comuni italiani** considerando la numerosità, la popolazione (in termini di numero di abitanti) ed anche il volume delle entrate tributarie ed extra-tributarie coperte.

	Campione	Popolazione	Campione / popolazione
Numerosità (#Comuni intervistati)	722	7.901	9,1% Il campione rappresenta il 9,1% dei Comuni italiani
Popolazione (#abitanti)	18.707.629*	58.843.337*	31,8% Il campione rappresenta il 31,8% della popolazione dei Comuni italiani
Entrate (Titolo 1 e 3 bilancio Comuni)**	€13.815.951.971**	€36.042.013.598**	38,3% Il campione rappresenta il 38,3% delle entrate tributarie ed extra-tributarie dei Comuni italiani

Analizzando la rappresentatività dal punto di vista della distribuzione geografica, emerge che i Comuni del Nord-Est e Nord-Ovest hanno avuto tassi di risposta maggiori: la regione maggiormente rappresentata è l'Emilia-Romagna con il 21,2% di enti che hanno fornito una risposta alla *survey*. Si rilevano tassi più bassi nel Centro Italia e soprattutto nel Sud e nelle Isole.

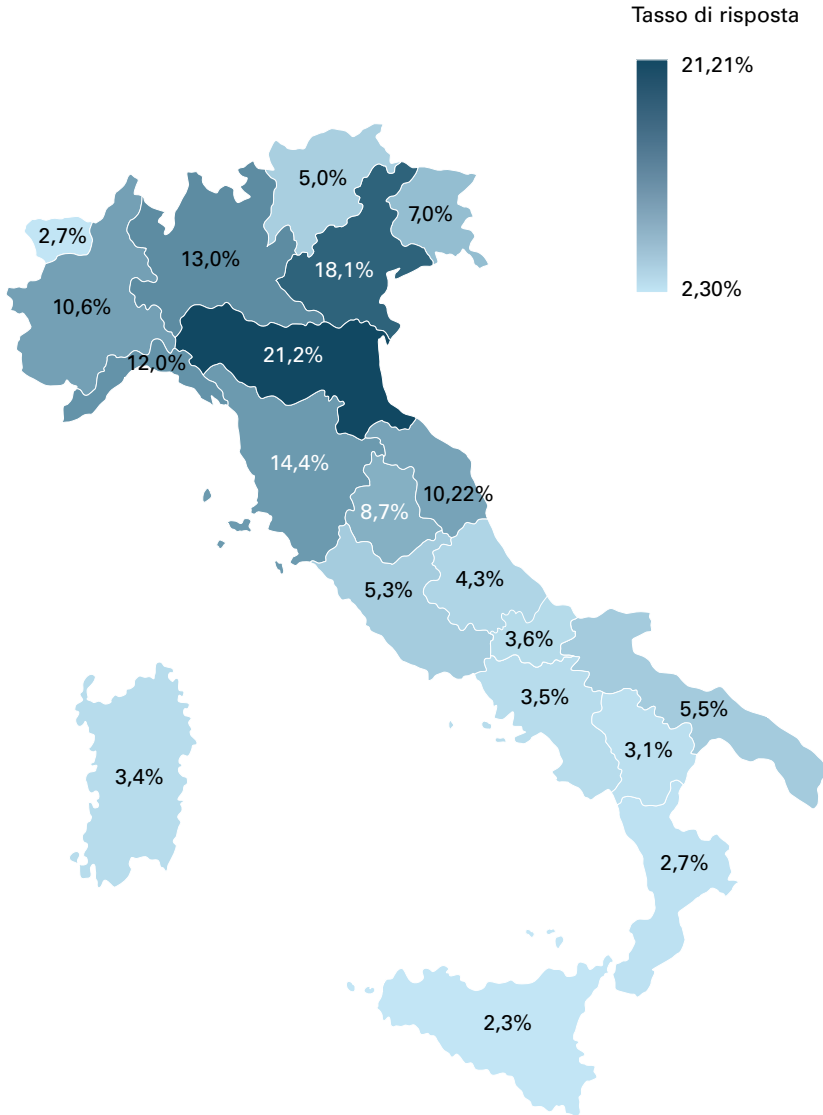
Per quanto attiene alla rappresentatività del campione dal punto di vista demografico, emerge che il 70,4% dei Comuni con più di 100.000 abitanti ha partecipato alla *survey*. Dunque, gli enti locali di dimensioni maggiori sono ben rappresentati.

I tassi di risposta risultano più bassi per i Comuni appartenenti agli altri gruppi demografici: alla *survey* ha infatti risposto il 22,1% dei Comuni con popolazione tra 20.000 e 99.999 abitanti, il 12,0% dei Comuni con 5.000-19.999 abitanti, il 7,3% dei Comuni tra 1.000 e 4.999 abitanti e solo il 5,4% dei Comuni con meno di 1.000 abitanti.

Nonostante la compilazione parziale di alcune sezioni dei questionari somministrati possa aver presentato problemi di rappresentatività, il campionamento ha comunque permesso di superare tali limiti, garantendo risultati significativi. Attraverso questo approccio, è stato possibile esplorare aspetti rilevanti delle dinamiche di riscossione in diversi contesti comunali, evidenziando le variazioni nelle pratiche di gestione fiscale e i fattori che influenzano l'efficacia della riscossione.

In definitiva, per quanto sia stato garantito un metodo rigoroso nell'analisi dei dati raccolti per assicurare l'affidabilità dei risultati, la natura campionaria dell'indagine comporta comunque alcune cautele che derivano dall'adesione volontaria alla *survey* e dalla composizione del campione, che vede una minor partecipazione degli enti del Mezzogiorno.

D'altra parte, la buona rappresentatività complessiva dell'analisi descrittiva, supportata da un'analisi econometrica multivariata condotta sul medesimo campione, consente di ricavare indicazioni significative dai dati raccolti.





3. I modelli dell'analisi econometrica

L'analisi econometrica ha consentito di esaminare, attraverso un approccio multivariato, le determinanti del livello di riscossione ordinaria, da accertamento e coattiva.

Sono stati impiegati diversi modelli di regressione per stimare i livelli di riscossione in relazione alle tipologie di entrata considerate (IMU, TARI, CUP e sanzioni del codice della strada) e alle fasi di riscossione (ordinaria, da accertamento e coattiva)⁽³⁾.

Per spiegare il livello percentuale di riscossione ordinaria, da accertamento e coattiva sono risultate significative le seguenti variabili indipendenti:

- Effetti fissi per classe dimensionale dell'ente
- Effetti fissi regionali
- Modelli organizzativi adottati
- Livello di ricchezza e di benessere: Reddito complessivo IRPEF per abitante, rapportato alla media della variabile

3 La diversa natura delle sanzioni del codice della strada, che ha riflesso sull'articolazione delle fasi gestionali, ha condotto per tale entrata a considerare solo due fasi della riscossione (ordinaria e coattiva), con una parziale diversa configurazione della prima fase. In particolare, nella riscossione ordinaria, oltre ai pagamenti spontanei effettuati dai contribuenti a seguito della notifica del verbale di infrazione o alla contestazione stradale, sono stati inclusi anche i pagamenti successivi a solleciti bonari inviati prima di procedere alla riscossione coattiva.

- Livello di tassazione locale, calcolato come rapporto tra l'Accertamento contabile IMU+TARI+CUP+Sanzioni del codice della strada * 100/ Reddito
- Livello di tassazione comunale IMU: Aliquota media IMU 2018-2019-2021
- PRINCIPALI CAUSE PERCEPITE DI EVASIONE/MOROSITA':
 - Piani di rateizzazione poco efficaci
 - Modello di gestione non adeguato
- FASI DELLA RISCOSSIONE
 - Percentuale riscossione coattiva, centrata rispetto alla media della variabile
 - Percentuale incasso entro l'anno a seguito di accertamento, centrata rispetto alla media della variabile
 - Percentuale incasso spontaneo su accertamento contabile, centrata rispetto alla media della variabile
- MODALITA' ORGANIZZATIVE
 - Invio degli avvisi di accertamento
 - Entro un anno dalla violazione
 - a 2 anni dalla violazione
 - a 4/5 anni dalla violazione
 - Ridotta percentuale (fino al 5%) di avvisi di accertamento annullati in autotutela
 - Modifica e/o emanazione del regolamento IMU nell'ultimo triennio
 - Esternalizzazione degli avvisi di pagamento
 - Esternalizzazione degli incroci informatizzati delle banche dati
 - Attività affidate ad outsourcer per coattiva: accoppiamento pagamenti-avvisi-contribuenti paganti
 - Firma degli atti
 - da parte del Concessionario esterno
 - da parte del personale interno.

Nelle tabelle successive sono riportati i coefficienti di regressione dei modelli econometrici stimati, con le rispettive probabilità di significatività, e il valore dell' R^2 come misura della bontà di adattamento del modello.



Tabella 1. Coefficienti di regressione dei modelli econometrici IMU e TARI

Categorie	Variabile	IMU			TARI			
		Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva	Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva	
BASE	INTERCETTA	68,45 ***	33,56 ***	14,00 **	82,03 ***	14,98 **	6,21	
Caratteristiche dell'ente	Classe di abitanti	Meno di 1.000 abitanti	6,62 ***	3,39	-10,09 **	5,89 ***	6,05	-10,22 **
		Da 1.000 a 4.999 abitanti	1,32	0,58	-7,72 **	3,14 ***	4,67	-8,12 **
		Da 5.000 a 19.999 abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-6,51 *
		Da 20.000 a 99.999 abitanti	6,12 ***	-2,55	-0,31	2,86 **	4,84	0,00
		Oltre 1.000 abitanti	4,95 *	-11,79 *	1,20	-0,52	3,13	-6,62
	Regione	Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria	9,46 ***	9,03	-4,73	-0,48	1,63	-4,33
		Lombardia	6,77 ***	7,84	-4,75	0,00	0,00	0,00
		Veneto, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia-Giulia	11,20 ***	11,34 *	-0,42	1,37	0,43	-5,39
		Emilia-Romagna	9,66 ***	10,25 *	-0,84	0,63	-3,58	-5,52
		Toscana	0,00	0,00	0,00	-4,91 **	7,40	-8,10 *
		Marche, Umbria	5,07 *	-2,21	-7,48	-2,48	7,78	2,50
		Lazio	-11,48 ***	-4,76	-2,62	-20,31 ***	-6,90	-3,07
		Abruzzo, Molise, Basilicata	-0,61	10,38	3,26	-0,45	-0,39	-12,39
		Puglia	11,44 ***	9,13	-16,64 *	-2,95	-6,32	-1,80
		Campania, Calabria	-8,84 **	-0,12	-5,16	-15,76 ***	0,32	-5,75
	Sicilia, Sardegna	0,15	-13,47	2,21	-15,66 ***	-9,12	-11,89 *	
	Modello organizzativo	Concessionario iscritto albo - sezione I	3,72	10,15	7,78 **	-5,32 *	17,66 **	6,90
		ADE Riscossione			5,33			6,21
		Gestione diretta con supporti esterni	-3,92 **	6,85	3,82	0,64	5,78	-2,79
		Gestione diretta	-0,07	1,56	3,91	3,39 **	7,70	7,19
Gestione diretta in associazione		-3,61	-0,67	0,81	-5,15	16,93 *	-5,92	
Società in-house		-1,79	-12,16 **	-1,34	3,58	-7,39	0,00	
	Livello di ricchezza e di benessere: Reddito complessivo IRPEF per abitante, rapportato alla media della variabile				10,87 ***		13,63 *	
	Livello di tassazione locale (Accertamento contabile IMU+TARI+CUP+MULTE)*100/Reddito		-0,13 ***			-0,09 *		
	Livello di tassazione comunale Aliquota media IMU 2018-2019-2021				-1,24 **			
Principali cause percepite di evasioni	Piani di rateizzazione poco efficaci				-5,78 ***			
	Modello di gestione poco adeguato							

continua>>



segue>>

Categorie	Variabile		IMU			TARI		
			Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva	Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva
Fasi della riscossione	Percentuale riscossione coattiva, centrata rispetto alla media della variabile		0,03 *	0,19 ***			0,08 ***	
	Percentuale recupero entro l'anno a seguito di accertamento, centrata rispetto alla media della variabile							
	Percentuale recupero spontaneo su accertamento contabile, centrata rispetto alla media della variabile			0,52 ***				
Modalità organizzative	Invio degli avvisi di accertamento	Entro un anno dalla violazione				1,32	7,49 **	8,52 **
		a 2 anni dalla violazione						
		a 4/5 anni dalla violazione						-6,04 **
	Ridotta percentuale (fino al 5%) di avvisi di accertamento annullati in autotutela			9,92 ***		2,39 **		
	Modifica e/o emanazione del regolamento IMU nell'ultimo triennio (2020-2022)		6,16 **					
	Esterneizzazione degli avvisi di pagamento		1,74					
	Esterneizzazione degli incroci informatizzati delle banche dati			6,34 **				
	Attività affidate ad outsourcer per coattiva: Accoppiamento pagamenti-avvisi-contribuenti paganti							
Firma degli atti	da parte del Concessionario esterno			5,49 **		9,04		
	da parte del personale interno							
R ²			0,37	0,34	0,11	0,48	0,20	0,15

***p < 0,05 **p < 0,15 *p < 0,25



Tabella 2. Coefficienti di regressione dei modelli econometrici CUP e Sanzioni del codice della strada

Categorie	Variabile	CUP			Sanzioni del codice della strada		
		Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva	Riscossione ordinaria	Riscossione coattiva	
BASE	INTERCETTA	77,05 ***	35,64 **	27,7 **	31,51 ***	4,63	
Caratteristiche dell'ente	Classe di abitanti	Meno di 1.000 abitanti				19,47 **	-20,72 *
		Da 1.000 a 4.999 abitanti	7,64 *	-3,65	-1,01	20,51 ***	-12,81 **
		Da 5.000 a 19.999 abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Da 20.000 a 99.999 abitanti	4,98	-8,40	-17,61 **	2,26	-10,61 **
		Oltre 1.000 abitanti	-1,40	-6,46	12,11 *	12,39 **	-1,74
	Regione	Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria	-11,85 *	-37,60 **	-10,54	12,09 **	19,89 **
		Lombardia	-10,36 *	-24,78 *	-11,61	16,25 **	20,33 **
		Veneto, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia-Giulia	0,03	0,93	-9,84	19,96 **	27,25 ***
		Emilia-Romagna	-3,51	-13,01	-28,04 **	14,45 *	3,83
		Toscana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Marche, Umbria	-3,28	-7,10	-14,89	21,88 *	17,19
		Lazio	-30,95 ***	9,01	0,46	21,48 *	-9,51
		Abruzzo, Molise, Basilicata	-14,28	12,99	-19,87	1,08	-16,74
		Puglia	3,66	13,31	5,07	9,89	-5,79
		Campania, Calabria	-14,08	-16,73	-22,00	4,74	-13,20
	Sicilia, Sardegna	-33,86 ***	29,90	-2,04	0,01	1,37	
	Modello organizzativo	Concessionario iscritto albo - sezione I	-6,92	-4,87	16,10 **		16,04 *
		ADE Riscossione			0,00		16,04 *
		Gestione diretta con supporti esterni	-2,49	3,29	-4,43	-5,77	3,51
		Gestione diretta	6,09	0,00	5,10	4,90	-5,04
		Gestione diretta in associazione					-12,41
		Società in-house	-3,45	-6,74	-8,42	5,65	0,00
		Livello di ricchezza e di benessere: Reddito complessivo IRPEF per abitante, rapportato alla media della variabile					
	Livello di tassazione locale (Accertamento contabile (IMU+TARI+CUP+MULTE)*100/Reddito	-0,48 **	-1,00 **				
	Livello di tassazione comunale Aliquota media IMU 2018-2019-2021						
Principali cause percepite di evasioni	Piani di rateizzazione poco efficaci						
	Modello di gestione poco adeguato				-14,98 ***	-31,63 **	

continua>>

segue>>

Categorie	Variabile	IMU			TARI		
		Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva	Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva
Fasi della riscossione	Percentuale riscossione coattiva, centrata rispetto alla media della variabile				0,08		
	Percentuale recupero entro l'anno a seguito di accertamento, centrata rispetto alla media della variabile						
	Percentuale recupero spontaneo su accertamento contabile, centrata rispetto alla media della variabile		0,55 **				
Modalità organizzative	Invio degli avvisi di accertamento	Entro un anno dalla violazione	9,68 **		9,74		
		a 2 anni dalla violazione	5,71 *				
		a 4/5 anni dalla violazione			-12,77 *		
	Ridotta percentuale (fino al 5%) di avvisi di accertamento annullati in autotutela	6,82 **	13,15 *				
	Modifica e/o emanazione del regolamento IMU nell'ultimo triennio (2020-2022)						
	Esternalizzazione degli avvisi di pagamento						
	Esternalizzazione degli incroci informatizzati delle banche dati						
	Attività affidate ad outsourcer per coattiva: Accoppiamento pagamenti-avvisi-contribuenti paganti						5,92
	Firma degli atti	da parte del Concessionario esterno					
da parte del personale interno							10,62 *
R ²		0,59	0,38	0,27	0,27		0,22

***p < 0,05 **p < 0,15 *p < 0,25



4. Principali risultati dell'analisi del ciclo di gestione delle entrate

La rielaborazione delle evidenze contabili di fonte Bdap, riclassificate in base ai dati gestionali forniti dai Comuni ha permesso di analizzare l'entità degli incassi disaggregati per fase gestionale e di calcolare, per ciascuna fase del ciclo di gestione delle entrate, uno specifico indicatore di riscossione⁽⁴⁾, offrendo una valutazione più precisa, tanto del tasso di riscossione complessiva delle entrate contabilmente accertate, quanto della capacità di riscossione di ogni singola fase.

Più nello specifico, i dati acquisiti dai Comuni, rielaborati attraverso gli indicatori proposti, permettono di superare i principali limiti delle tradizionali analisi basate sui soli dati di bilancio, che si concentrano sui flussi finanziari (in termini di competenza e residui), senza fornire una distinzione precisa tra le diverse fasi del ciclo di riscossione.

4 In particolare, sono stati elaborati quattro distinti indicatori, ciascuno volto a misurare aspetti specifici del processo di riscossione nelle diverse fasi del ciclo di gestione delle entrate, così calcolati:

1. **Tasso di riscossione ordinaria:** *incassi spontanei/accertamento contabile*
2. **Tasso di riscossione da accertamento:** *incassi da accertamento tributario/(accertamento contabile - incassi spontanei)*
3. **Tasso di riscossione coattiva:** *incassi derivanti da riscossione coattiva/(accertamento contabile - incassi spontanei - incassi da accertamento tributario)*
4. **Tasso di riscossione complessiva:** *incassi totali/accertamento contabile.*

D'altra parte, analogamente all'analisi condotta sui dati di bilancio, tale metodologia fornisce una misura dell'efficacia "interna" del processo di riscossione, che è valutato in rapporto alle entrate contabilmente accertate, senza tener conto della dimensione dell'evasione fiscale. In altri termini, la presente analisi non offre una stima dell'efficacia di recupero dell'evasione fiscale, intesa come la capacità di attuare azioni di contrasto nei confronti del fenomeno dell'evasione e dell'elusione fiscale nei rispettivi ambiti locali (ad esempio, l'accertamento di maggiori basi imponibili derivanti da dichiarazioni omesse o infedeli).

Per quanto attiene alle principali risultanze, l'analisi delle entrate degli enti locali rivela una marcata differenziazione nei tassi di riscossione a seconda del tipo di tributo o entrata considerata.

In generale, l'IMU⁽⁵⁾ si distingue per percentuali di riscossione mediamente più elevate, evidenti già nel **tasso di riscossione ordinaria**, che raggiunge l'86,2% del totale degli accertamenti contabili, rispetto al 77,4% della TARI, il 76,4% del CUP ed il 61,6% delle entrate da sanzioni codice della strada⁽⁶⁾.

Anche il **tasso di riscossione da accertamento**⁽⁷⁾, calcolato rapportando gli incassi ottenuti attraverso azioni di accertamento al totale delle somme contabilmente accertate, al netto degli incassi spontanei, risulta significativamente più elevato per l'IMU, che si attesta al 34,4%, rispetto al 17,8% della TARI e al 15,7% del CUP.

5 Nel caso dell'Imu, il rapporto relativamente alto tra incassi e accertamento contabile risente del fatto che l'accertamento contabile degli incassi provenienti dalla riscossione ordinaria avviene notoriamente per "cassa" (accertamenti=incassi).

6 Il tasso di riscossione ordinaria delle Sanzioni codice della strada è comprensivo delle riscossioni spontanee e dei pagamenti effettuati a seguito di sollecito bonario (riscossione ante-coattiva).

7 La percentuale di riscossione da accertamento rappresenta un indicatore dell'efficacia di riscossione dei crediti tributari accertati ma non versati spontaneamente alla scadenza ordinaria.

Per quanto riguarda il **tasso di riscossione coattiva**, calcolato rapportando gli incassi della fase specifica di riscossione sugli accertamenti contabili totali al netto degli incassi spontanei e da accertamento fiscale, non si riscontrano differenze significative tra le entrate considerate: l'IMU registra un tasso del 16,3%, la TARI del 14,7% e il CUP del 14,9%. Un caso a parte è rappresentato dalle entrate derivanti dal codice della strada, che registrano un tasso di riscossione coattiva pari al 28,2%. Un dato che riflette la maggior massa di recuperi non realizzati, nel caso delle multe, con le precedenti fasi riscossive.

Il dato relativo alla **riscossione complessiva**, risultato degli incassi provenienti da tutte le fasi del ciclo di gestione delle entrate rapportato agli accertamenti contabili, conferma i differenziali osservati: l'IMU raggiunge un tasso di riscossione complessiva del 92,4%, mentre la TARI si attesta all'84,1%, il CUP all'83%, e le entrate derivanti dalle sanzioni del codice della strada registrano un tasso del 71,6%.

La distinzione degli incassi basata sui dati gestionali ha inoltre permesso, attraverso l'integrazione dell'analisi econometrica, di ampliare l'analisi, consentendo di evidenziare - e quantificare in termini di impatto sulla maggiore riscossione - il rapporto intercorrente tra le varie fasi in cui si articola il ciclo della riscossione.

Dall'analisi econometrica è in primo luogo emerso che la riscossione coattiva è un fattore altamente significativo per migliorare l'efficacia dei livelli di riscossione spontanea e da accertamento.

Gli effetti positivi del livello di riscossione coattiva sui diversi tipi di imposta sono risultati significativi come segue, per ogni punto di aumento della riscossione coattiva:

- un aumento di **0,03 punti** nella riscossione ordinaria spontanea dell'IMU
- un aumento di **0,19 punti** nella riscossione da accertamento dell'IMU
- un aumento di **0,08 punti** nella riscossione da accertamento della TARI
- un aumento di **0,08 punti** nella riscossione ordinaria spontanea e sollecitata delle sanzioni del codice della strada.

In ultimo, la percentuale di riscossione ordinaria spontanea è risultata come un fattore altamente significativo che trascina l'efficacia dei livelli di riscossione da accertamento.

Gli effetti positivi del livello di riscossione ordinaria spontanea sui diversi tipi di imposta sono risultati significativi come segue, per ogni punto di aumento della riscossione ordinaria spontanea:

- un aumento di **0,52 punti** nella riscossione da accertamento dell'IMU
- un aumento di **0,55 punti** nella riscossione da accertamento della CUP.

Questi risultati indicano che esiste una correlazione positiva tra buoni livelli di riscossione ordinaria spontanea e il miglioramento della riscossione da accertamento, sia per l'IMU che per il CUP. In altre parole, quando i contribuenti tendono a pagare spontaneamente in misura elevata, ciò sembra favorire anche l'efficacia della fase di accertamento fiscale. Questo fenomeno potrebbe essere spiegato dal fatto che, in un contesto in cui c'è una maggiore abitudine a rispettare le scadenze e a pagare spontaneamente, la *compliance* risulta più agevole anche in seguito a interventi di accertamento.

In conclusione, tali evidenze segnalano non solo il rapporto intercorrente tra le diverse fasi del processo di gestione, ma soprattutto la necessità di coltivare una visione quanto più organica ed integrata dell'intero ciclo di gestione delle entrate: intervenire o meno su una singola fase incide direttamente sulle altre e sull'efficacia dell'intero processo.

Da questo punto di vista, l'analisi conferma il ruolo fondamentale della riscossione coattiva, non solo come strumento di riscossione di ultima istanza, ma anche come deterrenza necessaria per il rafforzamento delle altre fasi (ordinaria e accertamento). Una riscossione coattiva effettiva ed efficace costituisce, infatti, un potente incentivo per il pagamento spontaneo e per quello successivo all'attività di accertamento. In questo senso, la sua funzione deterrente si estende alla capacità di rafforzare la cultura della *compliance*, rendendo evidenti le conseguenze del mancato rispetto dell'obbligazione tributaria.



Da quanto esposto consegue anche che il rafforzamento della sola attività accertativa, in assenza di un adeguato potenziamento della riscossione coattiva, potrebbe non risultare sufficiente a conseguire un effettivo aumento degli incassi, vanificando così gli sforzi compiuti.

Del pari, molto significativa appare la fase ordinaria. Una carente attenzione alla gestione ordinaria, cui si accompagna una bassa propensione alla *compliance* ordinaria, rischia di deteriorare il contesto di riferimento rendendo più diffusi comportamenti di mancato pagamento spontaneo, così come una minore adesione alla riscossione sollecitata mediante attività di accertamento e coattiva.

Alla luce di quanto osservato risulta pertanto fondamentale agire in maniera integrata, sia migliorando l'efficienza delle procedure di accertamento e riscossione coattiva, sia promuovendo maggiori opportunità per incentivare l'adempimento spontaneo.



5. Analisi territoriale e demografica

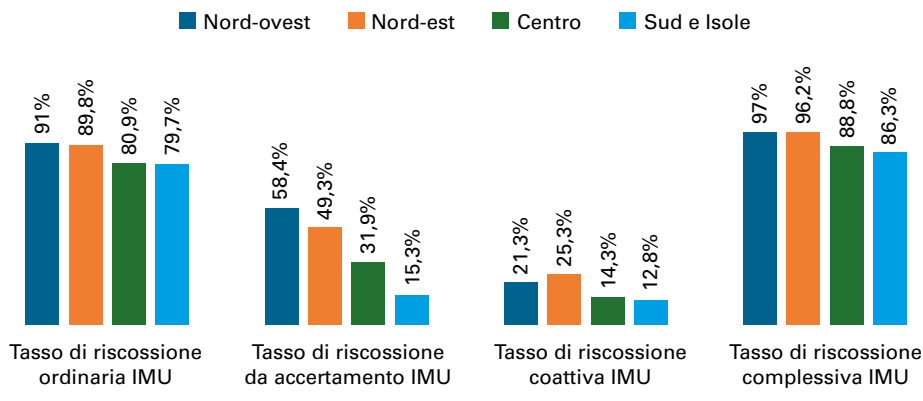
L'analisi della distribuzione geografica, come confermato anche dai risultati econometrici, evidenzia un marcato effetto della variabile territoriale, che si traduce in tassi di riscossione significativamente differenti per ciascuna delle entrate considerate nelle quattro macro-aree geografiche analizzate.

Analogamente, l'analisi segnala differenze significative anche in relazione alla dimensione demografica dei Comuni analizzati.

IMU

Per quanto attiene all'**IMU**, le differenze territoriali appaiono significative già con riferimento alle quote di incassi provenienti dalla gestione ordinaria, rispetto alla quale si registrano differenziali superiori ai dieci punti percentuali (agli estremi, Nord-Ovest 91%, Sud 79,7%).

Più significative risultano le differenze osservate in relazione al tasso di riscossione da accertamento. In particolare, il dato relativo ai Comuni delle regioni del Nord esprime percentuali di traduzione in incassi di poco inferiori al 50% nel Nord-est e prossime al 60% nel Nord-Ovest. Il medesimo dato si attesta a poco più del 30% nelle regioni centrali, mentre si ferma al 15,3% al Sud-Isole.

Figura 1. Capacità di Riscossione IMU - per area territoriale


Analoghe differenze, sebbene meno marcate, si riscontrano con riferimento alla capacità di riscossione coattiva, dove i Comuni delle regioni del Nord registrano tassi quasi doppi rispetto a quelli osservati al Centro ed al Sud.

Il dato relativo alla riscossione complessiva, risultato degli incassi provenienti da tutte le fasi del ciclo di gestione delle entrate, conferma i differenziali territoriali già osservati nella riscossione spontanea, sebbene su valori comunque superiori all'85% in ciascuna delle macro-aree regionali.

Più nel dettaglio, l'analisi econometrica sull'IMU ha consentito di approfondire l'esame delle differenze territoriali, presenti anche all'interno delle macro-regioni, sia nella *compliance* dei contribuenti che nell'efficacia delle diverse fasi di riscossione, delineando tre distinti scenari:

1. **Comuni delle regioni del Nord e della Puglia:** in queste aree si riscontra una maggiore *compliance* dei contribuenti, sia nella fase di riscossione ordinaria spontanea che in quella da accertamento. Questa propensione al pagamento volontario, però, comporta un effetto interessante: la riscossione coattiva, necessaria solo nei casi più complessi, risulta non di rado più difficile da conseguire (particolarmente evidente nel caso dei Comuni pugliesi) in quanto concentrata sui casi più problematici. In altre parole, una gestione efficace della riscossio-

ne ordinaria porta a ridurre il numero di contribuenti non in regola, ma i casi rimanenti risultano più complicati da gestire, poiché coinvolgono situazioni più critiche o resistenti alla *compliance*.

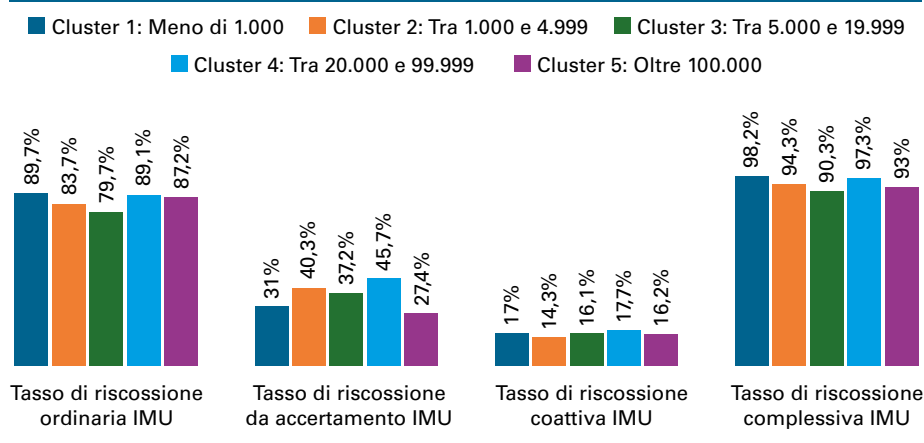
- 2. Comuni delle regioni Lazio, Campania, Calabria e Sicilia:** al contrario, questi territori mostrano minore *compliance* in tutte le fasi della riscossione (ordinaria, da accertamento e coattiva). Qui, i contribuenti sono meno propensi a pagare spontaneamente, e anche a seguito degli avvisi di accertamento si registrano difficoltà nel recupero delle somme dovute. Di conseguenza, la riscossione coattiva diventa uno strumento più necessario, ma non sempre efficace. Questa difficoltà operativa può essere attribuita a problematiche strutturali nella gestione delle imposte locali, oltre a una possibile mancanza di fiducia nelle istituzioni fiscali, che aggrava la capacità dei Comuni di garantire un'adeguata riscossione. Nel caso della Sicilia si osserva una relativa efficacia nella riscossione coattiva, un dato che però conferma le gravi carenze nelle prime due fasi del processo, specialmente nella fase dell'accertamento, che determinano un'elevata massa di crediti aggredibili tramite procedure coattive (cd. effetto rimbalzo).

- 3. Comuni delle Regioni Abruzzo e Molise:** in queste aree si delinea uno scenario intermedio, caratterizzato da un tasso di riscossione spontanea inferiore alla media nazionale, cui fa da contraltare una relativa buona capacità di riscossione in accertamento e coattiva.

In sintesi, nei Comuni del Nord e della Puglia, la maggiore efficacia fiscale e la migliore *compliance* dei contribuenti consentono di limitare la necessità della riscossione coattiva, rendendo tuttavia più complessi i casi che richiedono tale intervento. Al contrario, nelle regioni del Lazio, Campania, Calabria, la gestione delle imposte risulta più difficoltosa in tutte le fasi, con una maggiore necessità dell'azione di accertamento tributario, della riscossione coattiva, che però è meno efficace. Questi risultati suggeriscono l'importanza di interventi mirati per migliorare la *compliance* fiscale e l'efficienza della gestione tributaria nelle regioni con maggiori difficoltà.

Disaggregando gli enti del campione per cluster demografici, l'andamento della riscossione ordinaria sembra seguire in maniera prevalente il tipico andamento ad "U", ma con una lieve flessione nell'ultimo cluster demografico, relativo ai Comuni con più di 100 mila abitanti. Le percentuali di riscossione spontanea, infatti, maggiori nei Comuni molto piccoli (89,7%), decrescono al crescere della dimensione demografica (raggiungendo la percentuale minima del 79,7% nei Comuni di popolazione compresa tra 5 mila e 20 mila abitanti) per poi tornare a crescere in coincidenza del cluster dei Comuni grandi (tra 20.000 e 99.999 abitanti) e decrescere nuovamente, sia pure in misura lieve, nei Comuni con popolazione con oltre 100 mila abitanti.

Figura 2. Capacità di Riscossione IMU - per cluster demografico



La capacità di riscossione derivante da accertamento, analizzata in funzione della variabile demografica, presenta andamenti discontinui, evidenziando tuttavia, come confermato anche dall'analisi econometrica, una relativa maggiore difficoltà nei Comuni con oltre 100.000 abitanti.

Per quanto concerne la riscossione coattiva dell'IMU, l'analisi descrittiva non sembra evidenziare tendenze significative. Tuttavia, dall'analisi econometrica emerge una maggiore efficacia nella riscossione coattiva

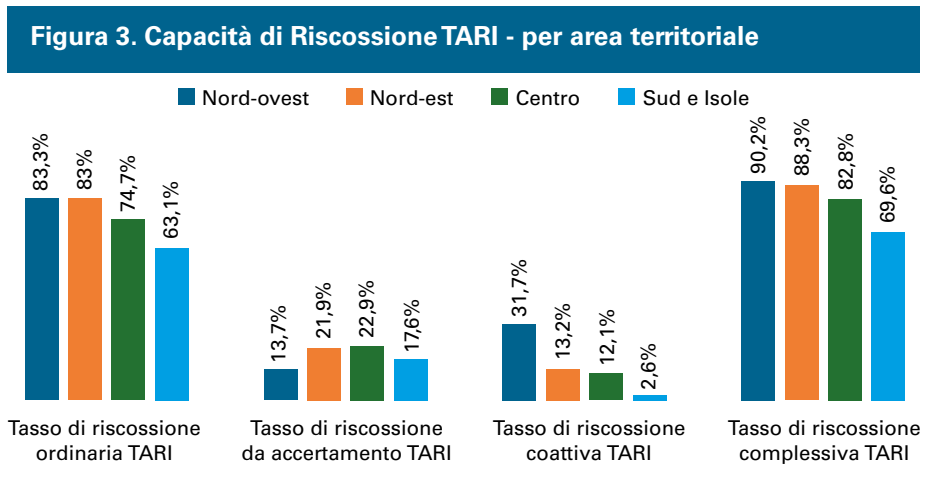


da parte dei Comuni grandi e molto grandi (con popolazione superiore ai 100 mila abitanti) rispetto ai Comuni di più piccole dimensioni demografiche.

TARI

Nel caso della **TARI**, la distribuzione geografica evidenzia differenze territoriali ancora più marcate rispetto a quelle registrate con riferimento all'IMU ed al CUP.

Appare più significativo, infatti, il divario tra Nord e Sud, evidente già dalla percentuale di riscossione spontanea, dove lo scarto è pari a venti punti percentuali (Nord 83%, Centro 74,7%, Sud 63%). Tale divario si mantiene pressoché costante anche quando si analizza il tasso di riscossione complessiva, evidenziando come le difficoltà di incasso persistano, ed in taluni casi si acuiscano anche nelle fasi successive alla gestione ordinaria.



Particolarmente evidente in negativo il tasso di riscossione coattiva registrato nei Comuni del Sud e Isole dove il dato si ferma al 2,6%, contro una media nazionale del 14,7%, percentuale comunque insufficiente a dispiegare effetti di "recupero" significativi.

In generale, percentuali di riscossione complessiva inferiori all'85% rappresentano un importante fattore di rischio prospettico per la tenuta degli equilibri di bilancio, considerato che le somme non riscosse devono essere "coperte" dal bilancio comunale, al fine del regolare il pagamento delle fatture del gestore del servizio rifiuti.

Più nello specifico le maggiori difficoltà nella riscossione TARI, emergono nei Comuni del Lazio, del Sud e delle Isole, che presentano aspetti che influiscono negativamente sull'efficacia della riscossione.

Un elemento cruciale è rappresentato dai minori livelli di servizio cui si associano, peraltro, maggiori costi operativi della raccolta dei rifiuti, che si traducono in inefficienze e maggiori tariffe a carico delle famiglie ed imprese. Le tariffe più alte tendono, a loro volta, ridurre la propensione all'adempimento tributario da parte dei cittadini, aggravando i problemi di riscossione.

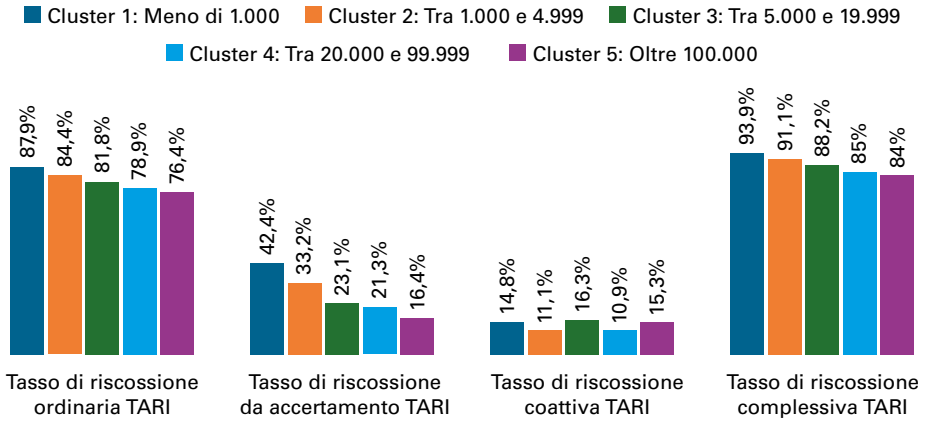
In sintesi, nei territori del Lazio, del Sud e delle Isole, la combinazione di tariffe più elevate e di un sistema di gestione dei rifiuti meno efficiente contribuisce a creare un contesto in cui la riscossione della TARI risulta più complessa e meno efficace. Questi risultati suggeriscono che migliorare la gestione dei rifiuti e rendere più efficienti i sistemi locali potrebbe ridurre i costi, stabilizzare le tariffe e migliorare la *compliance* fiscale nelle regioni più penalizzate.

L'analisi demografica, a differenza di quanto constatato per l'IMU, mostra capacità di riscossione spontanea della TARI inversamente proporzionale alla dimensione demografica.

Nella riscossione ordinaria, i Comuni più piccoli (meno di 1.000 abitanti) registrano tassi di incasso relativamente elevati (87,9%), mentre i Comuni con più di 100.000 abitanti scendono al 76,4%. Tale andamento è confermato, in maniera più marcata, anche con riferimento alla riscossione derivante da attività di accertamento tributario, mentre risulta altalenante la riscossione coattiva.



Figura 4. Capacità di Riscossione TARI - per cluster demografico



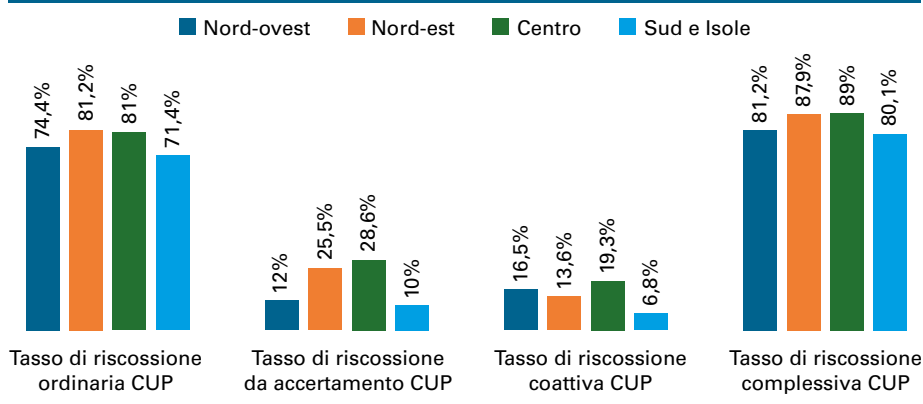
A ben vedere l'andamento della riscossione coattiva, integrato delle risultanze econometriche, appare in realtà positivamente correlato al crescere della dimensione demografica, ma negativo per i Comuni molto grandi.

Conclusivamente, l'andamento del tasso di riscossione complessiva della TARI evidenzia un chiaro trade-off tra dimensione demografica ed efficacia della riscossione. I Comuni di piccole dimensioni dimostrano una maggiore capacità di incasso, sia nella fase ordinaria che in quella derivante da accertamento. Tuttavia, queste percentuali tendono a deteriorarsi progressivamente man mano che aumenta la dimensione demografica, segnalando che la maggiore complessità tipica di enti di più grandi dimensioni contribuisce, a parità di altre condizioni, alla riduzione di efficacia della riscossione.

CUP

Anche per quanto riguarda il Canone Unico Patrimoniale (CUP)⁸, la distribuzione geografica evidenzia tassi di riscossione diversificati, con differenziali che si mantengono significativi. In particolare, le aree del Centro e del Nord-Est si distinguono per i migliori risultati della riscossione spontanea, con percentuali sia pure di poco superiori al 80%. In relazione alla medesima fase di incasso i Comuni del Nord-Ovest e del Sud si fermano poco sopra al 70%.

Figura 5. Capacità di Riscossione CUP - per area territoriale



Le migliori performance delle aree del Nord-Est e del Centro trovano riscontro anche con riguardo agli incassi provenienti dall'attività di accertamento, che registra percentuali più che doppie rispetto a quelle osservate nelle altre due macro-aree del Paese. I differenziali si riducono invece in relazione alle percentuali di riscossione coattiva, con l'eccezione dei Comuni meridionali dove il dato si ferma al 6,8% contro una media nazionale del 14,9%.

⁸ Si ricorda che il CUP è entrato in vigore a decorrere dal 1° gennaio del 2021 in sostituzione dell'imposta/canone sulla pubblicità, del diritto di affissione, della tassa/canone per l'occupazione spazi e aree pubbliche e del canone previsto all'art.27, commi 7 e 8, del codice della strada. Per gli anni antecedenti al 2021 pertanto il gettito considerato nell'analisi è dato dalla sommatoria dei gettiti dei prelievi sostituiti.

Il tasso di riscossione complessiva che risulta dal dispiegarsi delle varie fasi di gestione restituisce percentuali superiori in tutti i casi all'80%, con il permanere però di differenziali pressoché identici alla fase di riscossione spontanea.

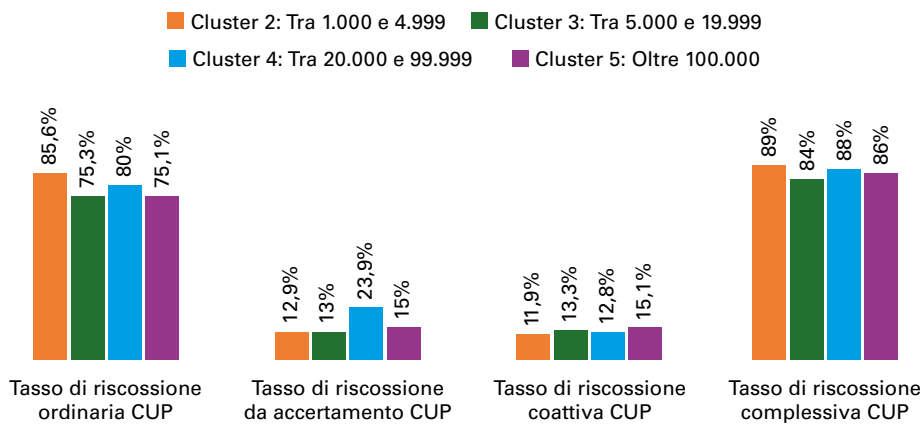
L'analisi per cluster demografici⁽⁹⁾ della riscossione spontanea dà conto, ancora una volta, di una certa relazione inversa rispetto alla dimensione demografica, sia pure meno accentuata se raffrontata alla TARI. Tale andamento, peraltro, non trova conferma in relazione alla capacità di riscossione da accertamento.

In particolare, il tasso di riscossione da accertamento appare, sia pure debolmente, positivamente correlato al crescere della dimensione demografica.

Per quanto riguarda la riscossione coattiva, l'analisi descrittiva non permette di individuare tendenze significative. Al contrario, l'analisi econometrica evidenzia migliori performance nei Comuni con una popolazione superiore ai 100 mila abitanti, mentre le performance peggiori si riscontrano nei Comuni grandi (tra 20 mila e 99.999 abitanti). Nel caso di quest'ultimi Comuni tale dato potrebbe essere dovuto a un effetto di "compensazione", legato a una maggiore efficacia nella fase di accertamento, che riduce il numero di casi da riscuotere coattivamente, ma concentra in quest'ultima fase i casi più complessi e resistenti. Di conseguenza, l'esecuzione delle azioni forzate diventa più difficile con conseguenti minori percentuali di incasso.

Il realizzarsi degli incassi nelle fasi successive alla riscossione spontanea determina un tasso di riscossione complessiva simile nell'andamento a quanto registrato in relazione all'IMU, dove si osserva il tipico andamento ad U con un lieve flessione in coincidenza dell'ultimo cluster dimensionale (Comuni oltre 100 mila abitanti).

9 La disponibilità dei dati raccolti non ha consentito di analizzare il cluster dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti.

Figura 6. Capacità di Riscossione CUP - per cluster demografico


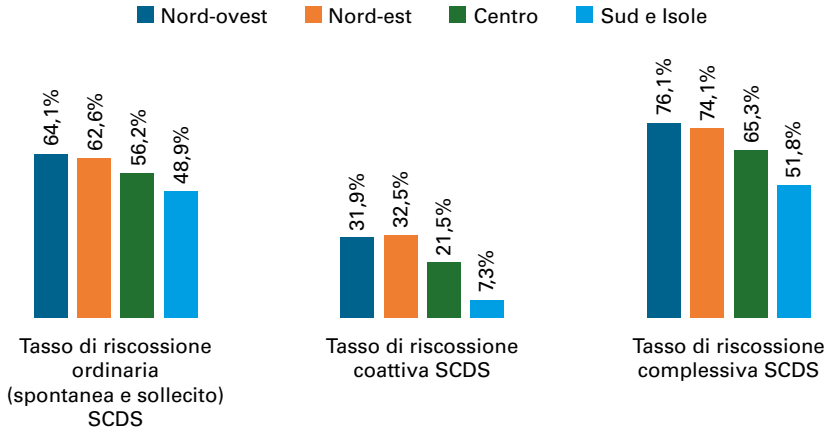
Sanzioni del codice della strada

Come già anticipato, riguardo alle Sanzioni del codice della strada, l'analisi è stata effettuata con riferimento alla riscossione ordinaria - comprensiva della componente di incassi rivenienti da solleciti bonari (fase pre-coattiva) - ed alla riscossione coattiva.

L'andamento territoriale osservato in entrambe le fasi di riscossione conferma le tendenze già riscontrate per le altre entrate analizzate, con un divario tra Nord e Sud che appare ancora più marcato.

Il pagamento spontaneo e sollecitato delle sanzioni comminate non supera infatti il 50% al Sud, mentre registra percentuali superiori nei Comuni del Centro (con un tasso comunque inferiore alla media nazionale del campione pari al 61,6%) ed al Nord (in entrambi i casi con tassi superiori al 60%).

Figura 7. Capacità di Riscossione SCDS - per area territoriale

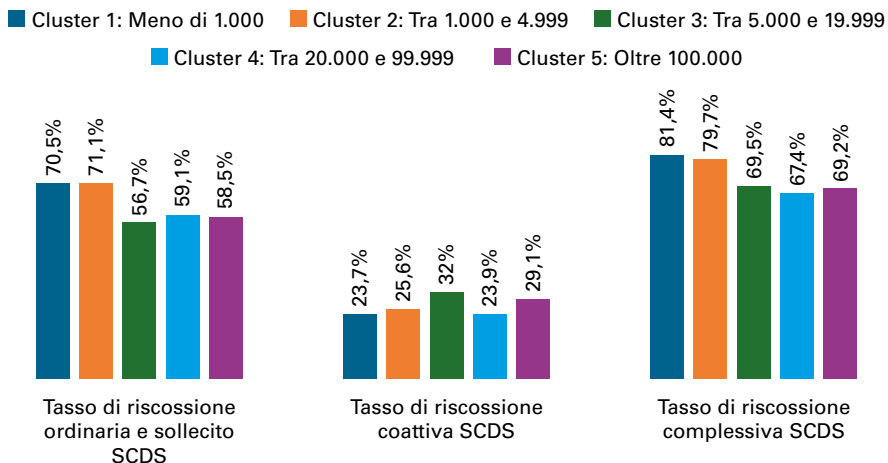


Il divario territoriale nella riscossione coattiva appare ancora più significativo: nel Sud, infatti, tale modalità incide solo marginalmente, come evidente anche dal tasso complessivo di riscossione che si discosta di poco meno di 3 punti percentuali rispetto alla riscossione ordinaria.

Di contro, la riscossione coattiva mostra una maggiore efficacia nelle regioni del Centro, raggiungendo livelli di riscossione ancora più elevati nei Comuni del Nord.

L'analisi demografica mostra una maggiore capacità di riscossione *ordinaria* delle sanzioni del codice della strada nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, che registrano un tasso intorno al 70-71%. Al contrario, nei Comuni più popolosi, inclusi quelli con oltre 100.000 abitanti, i tassi di riscossione scendono al di sotto del 60%, evidenziando una netta riduzione della *compliance* da parte dei trasgressori.

Per converso, l'efficacia della riscossione coattiva tende ad essere leggermente più alta nei Comuni con popolazione maggiore, sebbene con alcune eccezioni.

Figura 8. Capacità di Riscossione SCDS - per cluster demografico

Tuttavia, questa differenza non è sufficiente a modificare la tendenza complessiva, che riflette quello della riscossione ordinaria: i Comuni più piccoli, infatti, riescono ad ottenere una maggiore adesione al pagamento delle sanzioni, mentre nei Comuni più grandi si osserva una *compliance* complessiva inferiore.



6. Determinanti della riscossione

Dai modelli di regressione impiegati per stimare i livelli di riscossione in relazione alle diverse tipologie di entrate (IMU, TARI, CUP e sanzioni del codice della strada) e alle fasi della riscossione (ordinaria, da accertamento e coattiva), sono emersi due effetti significativi:

- un impatto positivo del livello di ricchezza e benessere del territorio, misurato attraverso il reddito complessivo IRPEF per abitante (una maggiore capacità contributiva favorisce la *compliance* fiscale);
- un impatto negativo del livello di tassazione locale, valutato come rapporto tra l'accertamento contabile di IMU, TARI, CUP e sanzioni del codice della strada e il reddito complessivo IRPEF (un aumento della pressione fiscale comporta una minore *compliance* fiscale).

L'analisi mostra che il livello di ricchezza e benessere del territorio, misurato in termini di reddito complessivo IRPEF delle persone fisiche, è strettamente correlato alla TARI. In particolare, l'effetto positivo di questa variabile influisce sia sulla riscossione ordinaria della TARI (+10,87% nei Comuni con un reddito complessivo doppio rispetto alla media), sia sulla riscossione coattiva della stessa (+13,63% negli stessi Comuni). Questo suggerisce che una maggiore ricchezza favorisce sia i pagamenti spontanei che quelli forzati.

D'altro canto, il livello di tassazione locale ha un impatto negativo sulle entrate che gravano direttamente sul territorio, come IMU, TARI e CUP.

Viceversa, le sanzioni del codice della strada, applicabili anche a persone non residenti che transitano sul territorio comunale, risultano meno influenzate da questo fattore.

Gli effetti negativi del livello di tassazione locale sui diversi tipi di entrata sono stati quantificati come segue, per ogni punto di aumento della tassazione locale:

- Una riduzione di **0,13 punti** nella riscossione da accertamento dell'IMU
- Una riduzione di **0,09 punti** nella riscossione da accertamento della TARI
- Una riduzione di **0,48 punti** nella riscossione ordinaria spontanea del CUP
- Una riduzione di **1,00 punto** nella riscossione da accertamento del CUP

Questi dati confermano una correlazione negativa tra l'aumento del livello di tassazione locale e la *compliance* fiscale dei contribuenti. Un'ulteriore conferma arriva dal coefficiente dell'aliquota media IMU nel periodo 2018-2019-2021, che mostra un impatto negativo significativo pari a **-1,24** sulla riscossione ordinaria spontanea della TARI. Un possibile fattore di questa correlazione è che spesso le scadenze dei pagamenti dell'IMU (acconto e saldo) risultano particolarmente ravvicinate a quelle della TARI, aumentando la pressione fiscale sui contribuenti in determinati periodi dell'anno.

Tale elemento risulta indirettamente confermato dalle risposte al questionario somministrato ai responsabili del servizio tributi, secondo i quali tra le principali cause di mancata riscossione figura la scarsa efficacia dei piani di rateizzazione (ordinaria e da accertamento), una variabile che è risultata significativa nel determinare un gap del 5,78% nella riscossione ordinaria della TARI. Questo dato suggerisce che la mancanza di soluzioni di pagamento flessibili e accessibili contribuisce in modo rilevante all'inadempienza dei contribuenti, riducendo l'efficacia della riscossione spontanea.

In sintesi, emerge che la ricchezza del territorio ha un effetto positivo sulla riscossione, mentre un aumento della tassazione locale riduce la *compliance* dei contribuenti. Inoltre, l'inefficienza nei piani di rateizzazione e

una gestione inadeguata dei sistemi di riscossione contribuiscono a un aumento dell'evasione fiscale.

Il livello di riscossione è risultato essere influenzato da alcune soluzioni gestionali, trasversali alle scelte macro-organizzative dell'ente, e in modo particolare dal livello di efficienza di alcune importanti azioni che compongono la complessiva attività di gestione delle entrate. Tra i fattori che migliorano la performance di riscossione vi sono:

- invio tempestivo degli avvisi di accertamento;
- maggiore accuratezza nella predisposizione degli accertamenti con conseguente minore percentuale di annullamento degli avvisi in autotutela (fino al 5%);
- adozione o modifica/aggiornamento del regolamento IMU nell'ultimo triennio (2020-2022).

L'invio tempestivo degli avvisi di accertamento, entro un anno dalla violazione, ha un impatto fortemente positivo sulla riscossione. Per la TARI, si registra un aumento sia nella riscossione ordinaria spontanea (**+1,32 punti**), che nella riscossione da accertamento (**+7,49 punti**) e coattiva (**+8,52 punti**). Lo stesso vale per il CUP, con incrementi significativi nella riscossione ordinaria spontanea (**+9,68 punti**) e coattiva (**+9,74 punti**). Anche l'invio entro due anni produce risultati positivi, in particolare per il CUP (**+5,71 punti** nella riscossione spontanea).

Al contrario, ritardare l'invio degli avvisi a 4-5 anni dalla violazione ha effetti negativi sulla riscossione coattiva, con una riduzione di **6,04 punti** per la TARI e di **12,77 punti** per il CUP.

Questi dati suggeriscono che l'invio ritardato degli avvisi non solo compromette la possibilità di recupero tempestivo, ma aumenta il rischio di mancata riscossione definitiva, con il contribuente che diventa meno propenso o meno in grado di saldare il proprio debito. In definitiva, agire in maniera tempestiva non solo migliora la *compliance* fiscale, ma contribuisce anche a evitare l'accumulo di situazioni debitorie più difficili da risolvere, rendendo l'intero sistema di riscossione più efficiente.

Un altro importante fattore di efficienza nella riscossione è la maggiore accuratezza nell'esecuzione dell'attività di controllo e predisposizione degli accertamenti, che riduce la percentuale di annullamento degli avvisi in autotutela (fino al 5%). L'autotutela, che permette ai contribuenti di chiedere l'annullamento o la correzione di avvisi errati, è un indicatore del livello di precisione degli accertamenti. Una bassa percentuale di annullamenti, quindi, indica una migliore qualità degli accertamenti effettuati dai Comuni.

Nei Comuni che riescono a mantenere le percentuali di annullamento in autotutela entro il 5%, si osservano significativi effetti positivi sulla riscossione, come:

- un aumento di **9,92 punti** nella riscossione da accertamento dell'IMU, suggerendo che accertamenti più precisi portano ad una maggiore riscossione delle imposte;
- un incremento di **2,39 punti** nella riscossione ordinaria spontanea della TARI, il che indica che una maggiore fiducia nella correttezza degli avvisi riduce le contestazioni e facilita i pagamenti volontari;
- un aumento di **6,82 punti** nella riscossione ordinaria spontanea del CUP, segnalando che la precisione degli accertamenti migliora anche la *compliance* spontanea per questa entrata;
- un notevole incremento di **13,15 punti** nella riscossione da accertamento del CUP, dimostrando che gli accertamenti accurati e non contestati hanno un impatto particolarmente forte su questa tipologia di riscossione.

In sintesi, l'accurata predisposizione degli accertamenti non solo riduce il ricorso all'autotutela, ma contribuisce in maniera determinante all'aumento della riscossione, sia spontanea che da accertamento. Questo migliora l'efficienza complessiva del sistema fiscale locale, riducendo costi amministrativi e tempi di recupero delle somme dovute.

Anche l'adozione o la modifica del regolamento IMU nell'ultimo triennio (2020-2022) rappresenta un importante fattore di efficienza per l'amministrazione comunale, contribuendo a migliorare la capacità di riscossione.



L'aggiornamento del regolamento permette di rendere le norme più chiare, adeguate alle esigenze attuali e più facilmente applicabili, facilitando così il processo di pagamento da parte dei contribuenti.

Inoltre, il tempestivo aggiornamento ed adeguamento dell'apparato regolamentare rappresenta un indicatore del livello di controllo e attenzione riservato dal servizio tributi già a partire dalla gestione ordinaria.

Tale condizione si riflette in un significativo aumento della riscossione ordinaria spontanea dell'IMU, pari a **6,16 punti**. Ciò indica che una regolamentazione aggiornata e più funzionale incentiva i contribuenti a rispettare le scadenze e a regolarizzare la propria posizione fiscale in maniera autonoma, senza necessità di interventi coattivi o accertamenti.

In sintesi, l'aggiornamento del regolamento IMU contribuisce ad una gestione fiscale più efficiente, rendendo più agevole il rispetto delle normative da parte dei cittadini e migliorando la performance della riscossione spontanea.



7. Modelli organizzativi: diffusione e performance

Per quanto concerne l'adozione dei modelli organizzativi da parte dei Comuni, dall'analisi descrittiva emerge un quadro generale omogeneo per tutte e quattro le entrate prese in analisi.

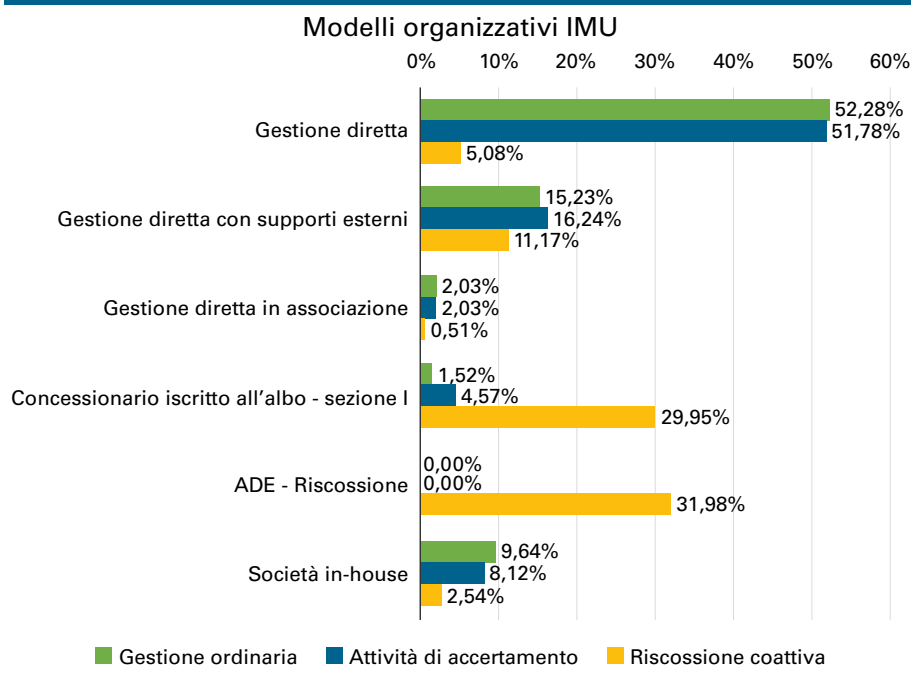
Il primo elemento di uniformità è che circa la metà dei Comuni intervistati dichiara di gestire direttamente sia la fase di riscossione ordinaria sia quella di accertamento. Un secondo elemento evidente è che la fase di riscossione coattiva è prevalentemente gestita da ADE-Riscossione e dai concessionari iscritti all'albo in sezione I, con una ripartizione di un terzo a testa degli enti intervistati, per tutte e quattro le entrate. Va precisato, in proposito, che la minor numerosità relativa di enti di piccola dimensione può aver portato ad una sottostima del ricorso ai concessionari privati.

Questi dati suggeriscono che la gestione diretta sia preferita per la riscossione ordinaria e per le attività di accertamento, probabilmente per la possibilità di mantenere un controllo diretto e un rapporto più stretto con i contribuenti. Al contrario, nel caso della riscossione coattiva, la gestione è prevalentemente affidata all'esterno, probabilmente in considerazione delle maggiori complessità procedurali che caratterizzano tale fase.

Scendendo nel dettaglio delle singole entrate, per l'IMU emerge che la gestione diretta rappresenta l'approccio prevalente sia per la riscossione ordinaria, adottata dal 52,3% degli enti, sia per l'attività di accertamento, scelta dal 51,8% del campione. A questi si aggiunge una quota del 15,23% di enti che ricorrono alla gestione diretta con supporti esterni per la ri-

scossione ordinaria e del 16,24% per l'accertamento. Un ulteriore 9,64% affida la riscossione ordinaria a società in-house, mentre l'8,12% si avvale delle stesse società per l'attività di accertamento. Gli altri modelli organizzativi risultano marginali, con percentuali inferiori al 5%.

Figura 9. Modelli organizzativi IMU - diffusione nel campione



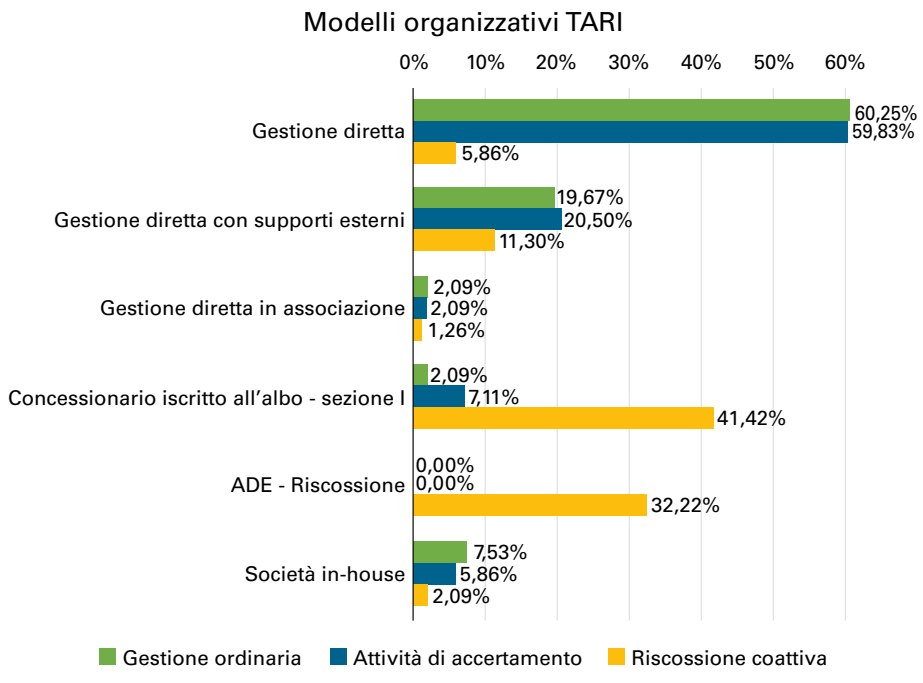
La riscossione coattiva coinvolge in larga misura soggetti esterni: il 31,98% degli intervistati si affida a ADE-Riscossione, mentre il 29,95% ai concessionari iscritti all'albo nella sezione I. Inoltre, l'11,17% dei Comuni si affida alla gestione diretta con supporti esterni, che sono offerti in molti casi da riscossori iscritti ad ambedue le sezioni dell'Albo⁽¹⁰⁾, mentre solo il 5,08% alla gestione diretta.

¹⁰ L'albo dei Concessionari è stato distinto in due sezioni per effetto della riforma contenuta nella legge 160 del 2019. La sezione I comprende i soggetti abilitati ad effettuare integralmente l'attività di riscossione delle entrate locali anche in forma di concessione, mentre la sezione II riguarda i soggetti che possono fornire esclusivamente attività specialistiche di supporto.



Per quanto riguarda la TARI è ancora più evidente come per la fase di riscossione ordinaria e di accertamento la gestione diretta sia il modello organizzativo prevalente, con percentuali rispettivamente del 60,25% e del 59,83%. Risulta altresì significativa in queste fasi la gestione diretta con supporti esterni con il 19,67% dei Comuni che la adottano in fase di riscossione ordinaria e il 20,50% per l'attività di accertamento. Scende leggermente il dato rispetto all'IMU delle società in-house che compongono il 7,53% del campione per la prima fase e il 5,86% per la seconda. Ulteriore dato è quello riguardante l'attività di accertamento affidata ai concessionari iscritti all'albo in sezione I che risultano essere il 7,11% del campione.

Figura 10. Modelli organizzativi TARI - diffusione nel campione



In merito alla riscossione coattiva della TARI il 41,42% degli enti gestisce questa fase tramite concessionari iscritti all'albo in sezione I, mentre il 32,22% demanda la gestione ad ADE-Riscossione. Meno elevate le per-

centuali della gestione diretta con supporti esterni (15,63%) e della gestione diretta (5,08%).

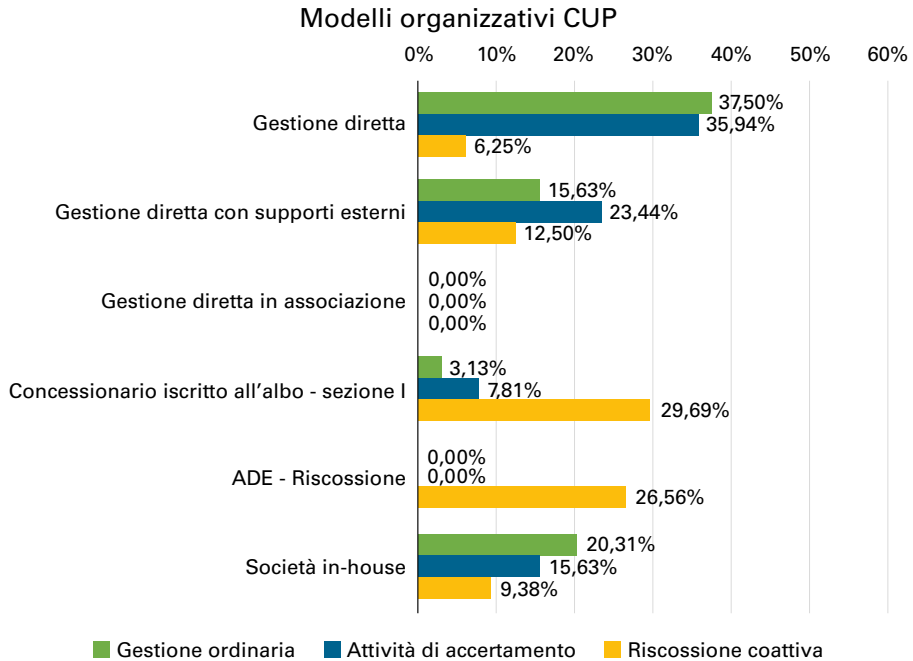
Il ricorso ad altre forme di gestione (in associazione tra Comuni o attraverso società in house) è inferiore al 5% del campione preso in esame per questo tributo.

Nel caso del Canone Unico Patrimoniale (CUP), si osserva una significativa diminuzione dei Comuni che adottano la gestione diretta per la fase di riscossione spontanea e quella di accertamento, con percentuali rispettivamente del 37,5% e del 35,94%. La gestione diretta con supporti esterni, invece, mantiene una diffusione simile a quella rilevata per altre entrate, coinvolgendo il 15,63% degli enti nella riscossione ordinaria e il 23,44% nell'accertamento. Si registra un aumento rilevante nell'affidamento delle due fasi iniziali a società in-house, adottato dal 20,31% degli intervistati per la riscossione ordinaria e dal 15,63% per l'accertamento.

Infine, il ricorso ai concessionari privati per la gestione ordinaria e l'attività di accertamento del CUP si attesta su percentuali apparentemente marginali, pari rispettivamente al 3,1% e al 7,8% del campione. Tuttavia, questi dati risultano fortemente sottostimare la reale diffusione dei concessionari privati. Il consolidato radicamento di questi operatori nella gestione di questa tipologia di entrata indica che il ricorso ai concessionari è certamente molto più diffuso di quanto suggeriscano i dati emersi, la cui valenza appare strettamente legata al campione analizzato, complessivamente meno rappresentativo dei Comuni di minore dimensione demografica.

Anche per il CUP, la riscossione coattiva ha come modelli prevalenti i concessionari iscritti all'albo in sezione I e ADE-Riscossione con un dato rispettivo del 29,69% e del 26,56% rispetto al campione. Le società in-house contano il 9,38% degli intervistati, mentre la gestione diretta con supporti esterni il 12,50%. Ultima evidenza significativa è la gestione diretta adottata come modello per la riscossione coattiva del CUP dal 6,25% degli intervistati.

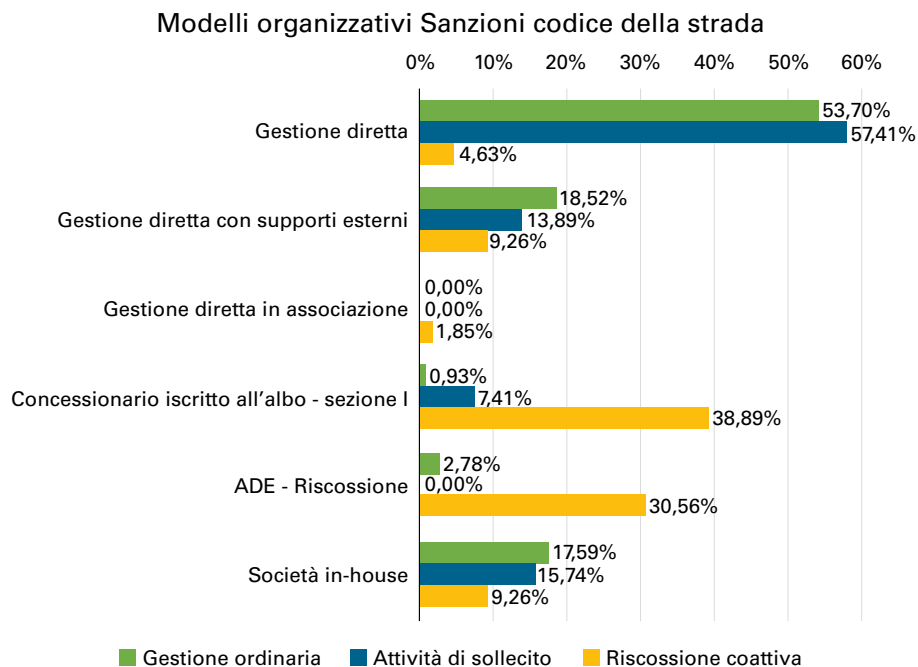
Figura 11. Modelli organizzativi CUP - diffusione nel campione



I modelli organizzativi per le sanzioni del codice della strada rispettano l'andamento già descritto. Infatti, la gestione diretta è adottata dal 53,70% dei Comuni in fase spontanea e dal 57,41% per l'attività di sollecito (ante coattiva).

Di rilievo anche i dati relativi alla gestione diretta con supporti esterni e alle società in-house. Nella fase di riscossione ordinaria, il primo modello è adottato dal 18,52% degli intervistati, mentre il secondo coinvolge il 17,59%.

Per quanto riguarda la fase di sollecito, la gestione diretta con supporti esterni è scelta dal 13,89%, mentre il ricorso alle società in-house interessa il 15,74% del campione. Il ricorso ai concessionari per l'attività di sollecito si attesta al 7,41% del campione.

Figura 12. Modelli organizzativi SCDS - diffusione nel campione


La riscossione coattiva è affidata dal 36,11% degli enti ai concessionari iscritti all'albo in sezione I e dal 27,78% ad ADE-Riscossione. In questa fase, ai due attori principali si affiancano le società in-house e la gestione diretta con supporti esterni, che rappresentano rispettivamente il 9,26% ed il 4,63% dei Comuni del campione.

In sintesi, l'analisi dei modelli organizzativi adottati dai Comuni per la gestione delle entrate evidenzia una netta predominanza della gestione diretta nelle fasi di riscossione ordinaria e per l'attività di accertamento, confermando l'importanza di un rapporto diretto con i contribuenti e di un controllo più attento da parte delle amministrazioni locali.

Tuttavia, per la riscossione coattiva, emerge chiaramente la necessità di ricorrere a soggetti specializzati come i concessionari iscritti all'albo e

ADE-Riscossione, i quali offrono competenze specifiche e risorse adeguate per gestire procedure più complesse.

Questo modello ibrido presenta diversi vantaggi, anche se non sempre garantisce la massima efficienza: da un lato, infatti, il ricorso a soggetti esterni per la riscossione coattiva assicura una maggiore specializzazione; dall'altro, però, rischia di far perdere all'ente l'attenzione anche strategica su una fase cruciale, il cui controllo, se non il diretto presidio, è essenziale per rafforzare l'efficacia delle attività relative all'intero ciclo della riscossione.

L'analisi econometrica, condotta incrociando i risultati di riscossione per fase con i relativi modelli organizzativi dichiarati dai Comuni, ha permesso di effettuare un benchmark e misurarne l'efficienza, con l'obiettivo di raccogliere indicazioni utili sull'efficacia dei diversi modelli di riscossione.

Tra i modelli organizzativi della riscossione coattiva, il più efficiente è risultato essere quello gestito da concessionari privati (+11,71% di differenziale nella percentuale di riscossione in media sulle 4 entrate analizzate), seguito dal modello Ader (+6,90%) e dalla gestione diretta (+2,79%).

Tra i modelli organizzativi della riscossione da accertamento, i più efficienti sono risultati essere quello gestito da concessionari privati (+5,74%), seguito dalla gestione diretta in associazione (+4,07%), dalla gestione diretta (+3,54%) e della gestione diretta con supporti esterni (+2,54%).

Tra i modelli organizzativi della riscossione ordinaria spontanea, il più efficiente è risultato essere quello della gestione diretta (+3,58%).

Il rilevante ricorso ad esternalizzazioni *tout court*, o a forme di supporto esterno anche nell'ambito di gestioni dirette, ha spinto a concentrare l'analisi sulla valutazione delle diverse forme di esternalizzazione, al fine di identificare quali tra queste risultino maggiormente efficaci in termini di efficienza operativa e di capacità di riscossione delle somme dovute.

In generale, sono risultati efficaci per migliorare la riscossione i seguenti supporti esterni:

- esternalizzazione della gestione degli avvisi di pagamento;
- esternalizzazione degli incroci informatizzati delle banche dati;
- affidamento a *outsourcer* delle attività di riscossione coattiva, inclusi pagamenti e accoppiamento tra avvisi e contribuenti paganti.

Questi interventi sembrano contribuire ad ottimizzare il processo di riscossione, riducendo i carichi operativi dell'ente grazie all'esternalizzazione delle fasi informatiche più complesse e migliorando l'efficacia complessiva del sistema di recupero delle entrate.

L'esternalizzazione di alcune attività gestionali si dimostra un fattore strategico per migliorare l'efficacia della riscossione delle entrate. In particolare, affidare a soggetti esterni specifiche operazioni amministrative e tecnologiche consente di ottimizzare i processi e incrementare la performance della riscossione.

Nello specifico:

- l'esternalizzazione della gestione degli avvisi di pagamento comporta un miglioramento di **+1,74** punti nella riscossione ordinaria spontanea dell'IMU. Ciò significa che l'affidamento a terzi della notifica e gestione degli avvisi rende il processo più efficiente, facilitando il pagamento da parte dei contribuenti;
- l'esternalizzazione degli incroci informatizzati delle banche dati porta a un aumento significativo della riscossione da accertamento dell'IMU, pari a **+6,34** punti. Questo tipo di esternalizzazione consente di sfruttare meglio le tecnologie per incrociare informazioni e individuare eventuali irregolarità o debiti, migliorando così l'efficacia della fase di accertamento;
- l'attività di accoppiamento pagamenti-avvisi-contribuenti affidata a *outsourcer* per la riscossione coattiva delle sanzioni del codice della strada determina un aumento di **+5,92** punti nella riscossione coattiva. L'affidamento a soggetti esterni della gestione di questa complessa

attività amministrativa consente di velocizzare e rendere più preciso il recupero delle somme dovute, garantendo una maggiore efficienza rispetto alla gestione interna.

In sintesi, l'esternalizzazione di attività chiave, sia nella fase ordinaria che in quella di accertamento e coattiva, rappresenta una leva significativa per migliorare la *performance* della riscossione, grazie all'utilizzo di competenze specialistiche e tecnologie avanzate fornite dagli *outsourcer*.

Queste evidenze devono, infine, essere lette anche alla luce di ulteriori variabili, che si sono rivelate significative nel dare conto delle *performance* in termini di riscossione delle entrate locali, particolarmente nel caso dell'IMU, della TARI e delle sanzioni del codice della strada.

1. Responsabilità degli atti da parte del concessionario esterno per IMU e TARI. L'analisi econometrica mostra, infatti, come l'affidamento al concessionario esterno della gestione e firma degli atti porti a risultati significativi, con un incremento di +5,49 punti nella riscossione coattiva dell'IMU e di +9,04 punti nella riscossione da accertamento della TARI.

Dal momento che la firma degli atti da parte del concessionario è una prerogativa esclusiva della concessione, non applicabile al supporto esterno tramite appalto, questi dati suggeriscono che il modello concessorio - che implica il trasferimento della funzione e della responsabilità delle attività remunerate attraverso l'aggio - può determinare un valore aggiunto ulteriore rispetto ad altre ipotesi organizzative.

2. Responsabilità degli atti da parte del personale interno per le sanzioni del codice della strada. L'assegnazione della responsabilità agli operatori interni nella gestione delle sanzioni stradali rafforza il controllo e la supervisione sui processi di accertamento e riscossione (+10,62 punti nella riscossione coattiva delle sanzioni del codice della strada). Questa misura non solo migliora l'efficacia della riscossione delle sanzioni, ma permette anche di garantire una maggiore trasparenza e correttezza nel trattamen-



to delle violazioni. Il personale interno, avendo un diretto coinvolgimento e una responsabilità chiara, tende a gestire le pratiche con maggiore cura, contribuendo a ridurre errori e contestazioni da parte dei contribuenti.

In sintesi, l'assegnazione di responsabilità chiare, sia a soggetti esterni che interni, non solo migliora l'efficacia della riscossione, ma favorisce anche un approccio più professionale e responsabile nella gestione delle entrate locali. Queste misure organizzative sono quindi fondamentali per ottimizzare i processi di riscossione e garantire un recupero più efficiente delle somme dovute.

iFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza San Lorenzo in Lucina 26

00186 Roma (RM)

Tel. 06.688161

e-mail: info@fondazioneifel.it

www.fondazioneifel.it



ISBN: 978-88-6650-041-4