



Interuniversity Research Centre  
on Local and Regional Finance

CIFREL Focus on Italy 

## **La riscossione dei tributi comunali**

Massimo Bordignon, Davide Cipullo, Paolo Iovino

Focus on Italy n. 01/2024

CIFREL is an Interuniversity research centre that conducts applied research on local and regional governments and more generally on public economics. The current members of the Centre are: the Department of Economics and Finance of the Università Cattolica del Sacro Cuore, the Department of Economics and Finance of the University of Brescia, the Department of Economics and Finance of the University of Ferrara, the Department of Economics and Business (DISEI) and the Department of Law and Political, Economic and Social Sciences (DIGSPES) of the University of Piemonte Orientale, the Department of Economics and Statistics Cogneetti de Martiis and the Department of Economics, Social Studies, Applied Mathematics and Statistics of the University of Torino.

**Contacts:**

CIFREL

Università Cattolica del Sacro Cuore

Via Necchi 5

20123 Milano

Telephone: 0039.02.7234.2976

e-mail: [dip.economiaefinanza@unicatt.it](mailto:dip.economiaefinanza@unicatt.it)

web: [https://centridiricerca.unicatt.it/cifrel\\_index.html](https://centridiricerca.unicatt.it/cifrel_index.html)

# La riscossione dei tributi comunali

Una ricerca Cifrel

*Massimo Bordignon, Davide Cipullo, Paolo Iovino*

Milano, ottobre 2024

Ringraziamenti: Si ringraziano Mauro Cammarata, Francesco Cesari, Andrea Ferri, Pier Ciro Galeone Maria Teresa Monteduro e Francesco Porcelli con cui abbiamo interagito nel percorso di realizzazione di questa ricerca. Sergio Dino ha svolto un eccellente lavoro di assistenza alla ricerca. Qualsiasi errore è di esclusiva responsabilità degli autori.

# Indice

Indice.....	2
Introduzione, sintesi dei risultati e suggerimenti di policy.....	6
1. I tributi comunali: definizioni e aspetti giuridici.....	17
<b>INTRODUZIONE</b> .....	17
<b>1.1 LA POTESTÀ REGOLAMENTARE E LA DISCIPLINA SULLA PUBBLICITÀ E L'EFFICACIA DEI REGOLAMENTI</b> .....	17
<b>1.2 L'ADDIZIONALE IRPEF</b> .....	18
<b>1.3 LA TARI</b> .....	19
1.3.1 Il pagamento e la riscossione della TARI.....	19
<b>1.4 L'IMU</b> .....	21
1.4.1 L'IMU nella disciplina del D.Lgs. n. 23/2011.....	21
1.4.2 L'evoluzione della disciplina dell'IMU a partire dal D.L. n. 201/2011 (c.d. Salva Italia) .....	21
<b>1.5 LA TASI</b> .....	22
<b>1.6 LA RIFORMA OPERATA DALLA L. N. 160/2019: LA NUOVA IMU</b> .....	23
1.6.1 Il pagamento e la riscossione della Nuova IMU.....	24
<b>1.7 L'IMPOSTA DI SCOPO</b> .....	25
<b>1.8 L'IMPOSTA DI SOGGIORNO E IL CONTRIBUTO DI SBARCO</b> .....	26
1.8.1 Il pagamento e la riscossione dell'imposta di soggiorno e del contributo di sbarco ..	27
<b>1.9 IL CANONE UNICO PATRIMONIALE</b> .....	27
2. Il ruolo dei tributi nel finanziamento dei comuni: evidenze quantitative.....	29
<b>INTRODUZIONE</b> .....	29
<b>2.1 IL PESO DELLE ENTRATE FISCALI SUI BILANCI DEI COMUNI ITALIANI</b> .....	29
<b>2.2 LE ENTRATE FISCALI DI MAGGIORE PESO FINANZIARIO E LA LORO CONTABILITÀ IN BILANCIO</b> .....	31
<b>2.3 LA RISCOSSIONE RITARDATA RISPETTO ALLA MATURAZIONE DEL TRIBUTO</b> .....	32
<b>2.4 IMU/TASI: BASE IMPONIBILE E ALIQUOTE APPLICATE</b> .....	33
<b>2.5 ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF: APPLICAZIONE, ALIQUOTA MEDIA E PROGRESSIVITA'</b> .....	34

2.5 TARI: IL COSTO DEL SERVIZIO RACCOLTA E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI	36
3. La riscossione dei tributi comunali: la normativa italiana	38
3.1 REGOLE GENERALI IN MATERIA DI ENTRATE COMUNALI	38
3.1.1 Modalità di svolgimento delle attività di accertamento e riscossione	38
3.1.3 L'albo dei soggetti abilitati di cui all'art. 53, D.Lgs. n. 446/1997	39
3.1.4 Evoluzione della normativa	40
3.2 L'ACCERTAMENTO	42
3.3 LA RISCOSSIONE	43
3.3.1 Riscossione volontaria	44
3.3.2 Riscossione coattiva. Il titolo esecutivo	44
3.3.3 Riscossione coattiva. L'accertamento esecutivo	46
3.3.4 Riscossione coattiva. L'inadempienza del debitore	46
3.3.5 Il costo della riscossione	49
3.3.6 Il discarico delle quote inesigibili	52
3.4 IL VERSAMENTO	53
3.5 IL CONTENZIOSO E GLI ISTITUTI DEFLATIVI	53
3.5.1 L'autotutela	54
3.5.2 L'acquiescenza	54
3.5.3 L'accertamento con adesione	54
3.5.4 La conciliazione giudiziale	55
3.5.5 Il ravvedimento operoso	55
3.5.6 La mediazione tributaria	55
3.6 UNA VALUTAZIONE FINALE	56
4. Confronti internazionali	58
INTRODUZIONE	58
4.1 FRANCIA	64
4.1.1 Organizzazione territoriale della Francia e sistema fiscale dei comuni	64
4.1.2 La riscossione delle entrate degli enti locali	65
4.1.3 La Direzione generale delle finanze pubbliche	66
4.1.4 I soggetti della riscossione: l'ordinatore e il contabile pubblico. La procedura di riscossione	66
4.1.5 L'esternalizzazione della gestione fiscale	68
4.2 GERMANIA	69
4.2.1 Organizzazione territoriale della Germania e sistema fiscale dei comuni	69

4.2.2	Modalità di riscossione delle imposte locali.....	71
4.2.3	L'esternalizzazione dell'applicazione dei tributi locali.....	72
4.3	REGNO UNITO.....	74
4.3.1	Organizzazione territoriale del Regno Unito e sistema fiscale dei comuni.....	74
4.3.2	La gestione delle entrate locali nel Regno Unito.....	76
4.4	SPAGNA.....	77
4.4.1	Organizzazione territoriale della Spagna e sistema fiscale dei comuni.....	77
4.4.2	Modalità di riscossione delle entrate comunali.....	78
5.	Un'analisi quantitativa sulla riscossione dei tributi comunali.....	81
	INTRODUZIONE.....	81
5.1	UN APPROCCIO CHE COMBINA UNA SERIE DI BANCHE DATI AMMINISTRATIVE.....	81
5.1.1	Definizione della capacità di riscossione.....	82
5.1.2	Limiti nel calcolo della capacità di riscossione IMU/TASI.....	83
5.1.3	Limitazioni nel calcolo della capacità di riscossione TARI.....	84
5.2	EVIDENZA DESCRITTIVA.....	85
5.2.1	Distribuzione della capacità di riscossione.....	85
5.2.2	Variazione geografica della capacità di riscossione.....	86
5.2.3	Variazione temporale.....	88
5.2.4	Variazione rispetto alla popolazione.....	91
5.3	LE PRINCIPALI DETERMINANTI DELLA CAPACITA' DI RISCOSSIONE.....	92
5.3.1	Determinanti della capacità di riscossione IMU/TASI.....	93
5.3.2	Determinanti della capacità di riscossione TARI.....	97
5.3.3	Determinanti della capacità di riscossione totale (escl. addizionale IRPEF).....	99
5.3.4	Un focus sull'impatto della popolazione e del reddito medio.....	101
5.3.5	Le determinanti della capacità di riscossione nei comuni superiori e nelle città capoluogo.....	102
5.3.6	Robustezza delle stime.....	104
5.4	IMU/TASI E TARI: LA CAPACITA' DI RISCOSSIONE DIPENDE DAGLI STESSI FATTORI?.....	105
	Appendice.....	108
	Bibliografia.....	119
	Sitografia.....	123
	Normativa.....	123
	Altre fonti.....	124



# Introduzione, sintesi dei risultati e suggerimenti di policy

Una buona capacità da parte degli enti locali di riscuotere i propri tributi è centrale per il buon finanziamento della politica e della amministrazione comunale (e.g., Besley e Persson, 2009; Dincecco e Kats, 2016). Con le proprie decisioni di carattere tributario, un'amministrazione locale decide non solo il livello dei servizi che intende finanziare, ma anche come il carico tributario deve essere distribuito tra i propri cittadini, un elemento fondamentale nel rapporto di rappresentanza e responsabilizzazione della politica locale. Se questa capacità è limitata e i tributi locali sono in parte evasi o elusi non solo si limita l'offerta possibile di servizi ai cittadini ma ne soffre l'intero processo democratico (e.g., Besley, Jensen e Persson, 2023). Inoltre, una limitata capacità di riscossione può indurre numerosi effetti distorsivi.

Per esempio, un'amministrazione può decidere di offrire più servizi a domanda individuale piuttosto che beni pubblici locali, anche se non desiderabile, semplicemente perché non in grado di finanziare quest'ultimi con la fiscalità generale. Oppure, se un tributo risulta molto più facilmente incassabile di un altro (per esempio, perché si tratta di un'addizionale a un'imposta erariale), l'amministrazione comunale può essere costretta a far leva su questo piuttosto che su altre imposte, benché questo determini una distribuzione non desiderabile del carico tributario tra cittadini. Ancora, nel caso italiano una bassa capacità di incassare i propri tributi da parte dei comuni è empiricamente associata ad una probabilità più elevata di bancarotta, con tutte le conseguenze negative di quest'ultima sui cittadini del comune interessato e per la finanza pubblica più in generale (Bordignon, Cipullo e Turati, 2024). Infine, se l'evasione dei tributi comunali non è tenuta sufficientemente di conto negli schemi perequativi, questo può condurre a distorsioni nella distribuzione dei trasferimenti e indurre incentivi perversi sugli amministratori locali, finanziando l'inefficienza piuttosto che la bassa capacità fiscale.

Per tutte queste ragioni il tema della riscossione dei tributi municipali è importante, sebbene generalmente poco discusso nella pur abbondante letteratura scientifica esistente sui comuni italiani. Un tema reso ancor più rilevante dalle perduranti difficoltà della finanza pubblica italiana che -dopo il periodo eccezionale rappresentato dalla pandemia e delle copiose risorse messe a disposizione dall'Europa- renderà in futuro più dubbia la possibilità di ricevere risorse dal centro, magnificando la necessità di ricorrere a risorse locali per finanziare la spesa. Infine, un tema messo in risalto dall'evidenza empirica disponibile (e ampiamente confermata dalla presente ricerca) che suggerisce l'esistenza di un elevato *tax gap* nei principali tributi comunali, soprattutto per certi territori e per comuni con determinate caratteristiche. Questo è tanto più sorprendente in quanto i principali tributi a disposizione dei comuni italiani dovrebbero essere relativamente "facili" da accertare e riscuotere in quanto fanno riferimento a basi imponibili tendenzialmente molto stabili (e.g. la dimensione e il valore catastale degli immobili) e richiedono informazioni sui soggetti passivi (e.g. i proprietari e i residenti) che un comune dovrebbe già possedere come *byproduct* della



propria attività istituzionale (la tenuta dell’anagrafe)<sup>1</sup>. Indagare più in dettaglio sulle caratteristiche del *tax gap* per i principali tributi comunali e per le caratteristiche dei comuni e dei territori, cercarne le origini nella struttura giuridica e istituzionale dei diversi tributi e delle possibilità di manovra da parte dell’amministrazione comunale e di altri soggetti a cui si può rivolgere e infine proporre soluzioni di policy appare dunque fondamentale. A questi fini è dedicato il presente lavoro.

### *Organizzazione e principali contenuti del lavoro*

Per affrontare questi temi, il presente lavoro è organizzato nel modo seguente.

Il *primo capitolo* pone la base per la discussione, discutendo la base giuridica dell’autonomia tributaria comunale in Italia e descrivendo in dettaglio i tributi attualmente a disposizione dei comuni italiani, esplicitando per ciascuno di essi il presupposto giuridico per l’imposizione, la definizione della base imponibile, i soggetti tenuti al pagamento del tributo e le modalità dello stesso. Benché non sia questo il tema fondamentale della ricerca, attraverso il racconto dell’evoluzione delle imposte comunali sugli immobili (da ICI a IMU e TASI a “nuova” IMU), il capitolo riassume anche brevemente la tormentata vicenda della fiscalità comunale che ha condotto in anni recenti, come noto, ad una progressiva compressione dell’autonomia tributaria locale e alla sottrazione delle abitazioni di residenza dalla base imponibile dell’imposta sugli immobili, un vero e proprio *unicum* tra i paesi sviluppati.

Il *secondo capitolo* offre una base quantitativa a questa descrizione qualitativa, discutendo il ruolo dei principali tributi nel finanziamento dei comuni italiani (e.g. nuova IMU, TARI, addizionale IRPEF) nonché presentando delle prime evidenze quantitative sulla distribuzione territoriale dei diversi tributi in termini di capacità di finanziamento e di scelte di imposizione. Il capitolo non presenta solo una fotografia del presente ma sfrutta la dimensione temporale della banca dati anche per analizzare le variazioni intervenute negli ultimi anni, compreso il periodo pandemico. In preparazione per l’analisi svolta successivamente, il capitolo discute anche delle problematiche relative alla colonna “accertamento” dei tributi ad adempimento spontaneo (come la nuova IMU e le “vecchie” IMU e TASI) nei bilanci comunali (un accertamento che in realtà coincide in larga misura con quanto effettivamente riscosso negli anni precedenti), a differenza dei tributi che prevedono l’invio di un avviso di pagamento da parte del comune (come la TARI) dove l’accertamento fiscale risulta accurato e identifica correttamente il gettito teorico. Una considerazione dell’effettivo “gettito teorico” dell’IMU incrementerebbe ulteriormente l’importanza relativa di questo tributo per i comuni italiani, che già solo dai dati dei bilanci genera il 48% delle entrate complessive tributarie, seguita da TARI, 31% e addizionale IRPEF, 14%. La somma di tutti i tributi rimanenti ammonta a poco più del 5%, così giustificando il focus dell’analisi empirica successiva prevalentemente su questi grandi tributi comunali.

Il *terzo capitolo* discute invece in modo più dettagliato, con un approccio prevalentemente giuridico, gli strumenti che un comune ha effettivamente a disposizione per accertare e riscuotere i propri tributi. Si conferma in primo luogo una grande autonomia dei comuni italiani nel decidere

---

<sup>1</sup> Secondo la letteratura economica, la disponibilità di dati da parte dell’amministrazione tributaria diminuisce l’evasione fiscale. Si vedano, ad esempio, Kleven et al. (2011), Carrillo, Pomeranz e Singhal, (2017), Boas et al. (2024).

se riscuotere i propri tributi in proprio (o in unione con altri comuni) oppure delegare parte dell'attività di riscossione ad altri soggetti come l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdE-R) o a soggetti privati. Un'importante differenza tra queste due ultime opzioni è che, mentre l'AdE-R può gestire per conto del comune solo la fase coattiva dell'attività di riscossione, i soggetti privati possono gestire anche la fase di accertamento (per esempio, con l'incrocio di banche dati e l'individuazione dei mancati pagatori dei tributi comunali). Tenendo conto di questa differenza, il capitolo discute dei rapporti che possono essere instaurati dai comuni con questi due soggetti alternativi, guardando nel caso della AdE-R non solo al passato ma anche al futuro, alla luce della riforma introdotta con la recente legge delega n. 111/2023. Per quello che riguarda il ruolo dei soggetti privati nella riscossione, il capitolo segnala in particolare due problematiche: 1) la presenza di una regolamentazione insufficiente di questi soggetti (in attesa dei decreti attuativi previsti dalla Legge 160/2019); e 2) una totale mancanza di informazioni sulle condizioni contrattuali offerte dai vari concessionari privati ai comuni, nonché della loro efficienza relativa nel riscuotere i tributi comunali. Per ovviare almeno in parte a questa carenza informativa, il capitolo discute in dettaglio un esempio importante, l'accordo quadro stipulato dalla Regione Emilia-Romagna a vantaggio dei propri comuni. Per quanto riguarda invece gli strumenti legislativi, il capitolo discute in particolare la riforma introdotta con la legge di bilancio 2020 che ha introdotto l'istituto dell'immediata esecutività degli accertamenti per i tributi locali, semplificando il quadro normativo necessario per iniziare il processo della riscossione coattiva. Resta comunque il problema di una legislazione nazionale che, anche nei confronti internazionali, resta generalmente molto favorevole al contribuente infedele sia per i tributi erariali che per quelli locali, introducendo *ex post* numerosi meccanismi di risoluzione agevolata (inclusa la possibilità recente di una lunghissima rateizzazione del dovuto). Tutto questo ha naturalmente l'effetto di limitare *ex ante* l'effetto dissuasivo di sanzioni, interessi e interventi coattivi più in generale.

Il *quarto* capitolo presenta invece un'analisi comparata, analizzando come i tributi locali vengono accertati e riscossi nei principali paesi europei, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Il capitolo presenta schede informative dettagliate su ciascun caso nazionale e discute poi gli elementi generali, anche alla ricerca di potenziali suggerimenti per il caso italiano. Per riassumere brevemente, la situazione italiana relativa alla riscossione dei tributi locale appare diversa rispetto all'esperienza di questi paesi, per quanto anch'essa molto eterogenea. In primo luogo, lo spazio di autonomia degli enti locali nell'accertamento e riscossione dei propri tributi è molto diversa in questi paesi: inesistente in Francia, minima in Germania, maggiore in Spagna e nel Regno Unito. In tutti i casi è ampio il coinvolgimento di uffici pubblici sovra-comunali nella determinazione e riscossione dei tributi comunali (totale in Francia, a richiesta in Spagna e Germania). Gli uffici in questi paesi sono parte dell'amministrazione pubblica nazionale o regionale, non si configurano come un'agenzia e sembrano essere maggiormente specializzati nei tributi comunali. Questo a differenza del caso italiano, dove l'Agenzia delle Entrate (un ente pubblico non economico, dunque parte integrante della Pubblica Amministrazione) svolge funzioni di accertamento dei tributi erariali, mentre l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (un ente pubblico economico che opera sulla base del diritto privato) si occupa della riscossione dei tributi erariali e a richiesta, sulla base di un accordo contrattuale, anche di quelli locali. Infine, in genere gli enti locali in questi altri paesi hanno minori possibilità di rivolgersi a soggetti privati per l'accertamento e la riscossione dei propri tributi di quanto succeda in Italia. Questa possibilità sembra essere preclusa del tutto

in Francia, limitata in Germania, maggiore per Spagna e Regno Unito, ma comunque anche in quest'ultimi casi per servizi più limitati, "ausiliari" rispetto all'accertamento e alla riscossione vera e propria, anche se ci sono ambiguità, in particolare nel caso spagnolo, sul significato effettivo del termine.

Il *quinto* capitolo infine svolge un'analisi dettagliata, con anche il supporto di tecniche econometriche, della capacità di riscossione dei comuni per i principali tributi, nuova IMU e "vecchie" IMU e TASI, TARI, con l'eccezione dell'addizionale IRPEF (che ha livelli di riscossione molto elevati e sostanzialmente uniformi sul territorio perché il tributo è gestito direttamente dall'Agenzia delle Entrate e il gettito relativo poi trasferito ai comuni). L'analisi è prima svolta separatamente per ciascun tributo e poi per la capacità di riscossione complessiva, considerando anche gli altri tributi minori. Il capitolo rappresenta la parte più originale della presente ricerca e conviene discuterne in dettaglio i principali risultati, anche a sostegno della successiva discussione di policy.

1. La novità principale rispetto ad altri studi è che per la nuova "IMU" e, per gli anni antecedenti al 2020, le "vecchie" IMU e TASI si è riusciti a stimare il *gettito teorico* per ciascun comune italiano (ricostruendo in dettaglio la base imponibile e tenendo conto delle aliquote e detrazioni effettive scelte dal comune) e conseguentemente, confrontandolo con quanto effettivamente riscosso, si è riusciti anche a stimare in modo accurato la *capacità effettiva* di riscossione del tributo. La stima del gettito teorico IMU/TASI non è perfetta per le ragioni discusse nello stesso capitolo ma è migliore di quanto attualmente disponibile, incluse le stime del MEF (parzialmente disponibili e che, a livello disaggregato, si concentrano solo sul gettito standard). Come già ricordato in precedenza, per gli altri tributi il problema non si pone perché il gettito accertato nei bilanci comunali è quello effettivamente richiesto ai contribuenti.
2. L'analisi conferma la presenza di un'evasione (*tax gap*) dei principali tributi comunali di dimensioni cospicue. In media sia per la IMU/TASI che per la TARI solo l'85% del gettito teorico viene effettivamente riscosso, considerando in quest'ultimo dato anche i pagamenti ritardati. In termini di gettito, questo significa che solo per l'IMU/TASI (che, come detto, rappresenta quasi il 50% delle entrate tributarie comunali) il comparto comunale rinuncia a oltre 5 miliardi di euro di entrate tributarie all'anno. A conferma della bontà della stima, si osservi che essa sostanzialmente coincide con quella del MEF pubblicata nella "Relazione annuale su evasione e economia non osservata"; non esistono invece analisi confrontabili sulla TARI o gli altri tributi.
3. Il valore medio del tax gap, tuttavia, nasconde una *grande eterogeneità* tra i comuni italiani. In particolare, la dispersione nella capacità di riscossione dell'IMU/TASI è molto maggiore che per la TARI o per gli altri tributi. Il 10% dei comuni italiani incassa meno della metà dell'IMU/TASI dovuta e il 25% meno del 70%. Al contrario, per la TARI solo il 10% dei comuni non riesce a incassare almeno il 70% del dovuto. Esiste anche una forte eterogeneità territoriale, con i comuni delle regioni del Sud che incassano in media il 60% dell'IMU/TASI dovuta, mentre i comuni delle regioni del Nord incassano oltre il 90%. Un simile gradiente Nord-Sud appare anche per la TARI e gli altri tributi, ma è molto

meno marcato. Infine, e in qualche modo sorprendentemente, i comuni di maggiori dimensioni sono meno in grado di incassare la propria IMU/TASI, con una capacità media di riscossione che crolla di 10 punti percentuali già semplicemente escludendo dal computo i comuni sotto i 15.000 abitanti. Anche in questo caso, un effetto dimensionale simile appare anche per la TARI ma in modo meno marcato.

4. Gli anni del Covid-19 hanno influenzato in modo diverso la capacità di riscossione dei due tributi. Il gettito IMU/TASI non è stato particolarmente toccato, mentre si è ridotta fortemente la capacità di riscossione della TARI nel 2020, per poi recuperare nel 2021. Ma anche qui emerge una eterogeneità degna di nota. Mentre i comuni che presentavano una capacità di riscossione elevata della TARI prima della pandemia (al 75 percentile) hanno visto una limitata caduta del gettito nel 2020 e un recupero immediato nel 2021, i comuni che già presentavano una bassa capacità di riscossione hanno avuto una caduta molto forte del gettito TARI nel 2020 e un recupero solo parziale nel 2021.
5. L'analisi di regressione aggiunge molti altri aspetti degni di nota. In primo luogo, si conferma una relazione *decescente e monotona tra la dimensione di un comune e la sua capacità di incassare* i propri tributi che è robusta ad ogni controllo e ad ogni approfondimento. Questo è particolarmente vero per la IMU/TASI, meno per la TARI e per gli altri tributi. Impressiona anche la rilevanza quantitativa dell'effetto. Secondo le stime, a parità di altre condizioni, un comune con una popolazione doppia di quella di un altro, incassa tra i 15 e i 20 punti percentuali in meno dell'IMU/TASI dovuta. In modo forse meno sorprendente, le stime confermano anche che comuni con reddito medio pro-capite più elevato incassano più facilmente i propri tributi. Secondo le stime, a parità di condizioni, un raddoppio del reddito pro-capite conduce ad un aumento di 20-22 punti percentuali dell'incasso dell'IMU/TASI dovuta e del 10% per la TARI. Sull'IMU/TASI conta anche la distribuzione del reddito, nel senso che comuni più diseguali, a parità di altre condizioni, incassano di meno.
6. L'analisi suggerisce anche la presenza di *comportamenti strategici* da parte dei decisori comunali nella riscossione dell'IMU/TASI. Questi sono molto meno presenti per la TARI, il cui gettito è molto meno gestibile dal comune in quanto vincolato al finanziamento del servizio della raccolta rifiuti. In particolare, mentre l'aliquota formale scelta per l'IMU/TASI non dipende dall'ampiezza della base imponibile sottostante, la capacità di riscossione sì: i comuni che incassano percentualmente meno del dovuto sono anche quelli per cui il gettito teorico IMU/TASI sarebbe paradossalmente più alto. C'è anche qualche evidenza di compensazione tra tributi; i comuni che ricevono più trasferimenti o che scelgono un'addizionale IRPEF più elevata sono anche caratterizzati da una minore capacità di incassare l'IMU/TASI dovuta. Quale che sia la ragione per quest'ultima correlazione (forse i comuni che non riescono a incassare l'IMU/TASI aumentano l'addizionale, o al contrario, poiché incassano più addizionale IRPEF sono più tolleranti sull'evasione IMU/TASI) è opportuno osservare che questo introduce distorsioni e iniquità rilevanti, non fosse altro perché l'addizionale è pagata solo dai redditi

da lavoro e assimilati dei *residenti*, mentre l'IMU dai proprietari degli immobili (non necessariamente residenti).

7. Al contrario, per la TARI ma non per l'IMU/TASI, emerge invece qualche evidenza di *comportamenti strategici* da parte dei contribuenti. Questo nel senso che una comune *proxy* usata nella letteratura per misurare la propensione all'evasione sul territorio (la percentuale di pagamento del Canone RAI nel 2014<sup>2</sup>) risulta significativa in tutte le specificazioni utilizzate per spiegare la capacità di riscossione della TARI. In sostanza, i comuni dove si pagava meno il canone RAI nel 2014 sono anche quelli dove si è pagata di meno la TARI nel 2017-21, una correlazione forse non sorprendente visto che le modalità di pagamento dei due tributi e i soggetti passivi sostanzialmente coincidono.
8. Infine, ci sono due altri aspetti importanti che emergono dall'analisi che meritano di essere sottolineati. Nella capacità di riscossione dei tributi comunali il *gradiente Nord-Sud* appare ovunque determinante, si tratti dell'IMU/TASI o degli altri tributi. Ma più che da aspetti socioculturali come suggerito da un'abbondante letteratura (il c.d. "capitale sociale", minore al Sud che al Centro-Nord<sup>3</sup>) questa differenza sembra dipendere proprio dalle determinanti introdotte nelle regressioni, cioè da *variabili osservabili* quali popolazione, reddito, trasferimenti, base imponibile dei vari tributi, etc. Infatti, mentre queste variabili da sole spiegano oltre il 40% della dispersione osservata nella capacità di riscossione tra comuni, aggiungere effetti fissi territoriali a livello di regione o macroregione aggiunge poco o nulla alla varianza spiegata. In altri termini, le stime suggeriscono che un comune del Sud e uno del Nord che presentassero le stesse caratteristiche osservabili incasserebbero i propri tributi nella stessa misura; non emerge dalle stime un *effetto addizionale* dovuto al fatto che un comune si collochi al Sud e l'altro al Nord.
9. La presenza di un forte gradiente Nord-Sud ha anche l'effetto di avvicinare la percentuale di riscossione di tutti i tributi lungo questa dimensione territoriale, per cui appare meccanicamente dai dati una forte correlazione tra capacità di riscossione della TARI e dell'IMU/TASI. Tuttavia, questa correlazione è solo apparente. Una volta controllato con un effetto fisso regionale il peso del territorio sulla capacità complessiva di riscossione dei tributi comunali, la correlazione si riduce molto e quasi scompare. Questo è importante per finalità di policy. Significa che le caratteristiche gestionali dei due tributi (il fatto, cioè, che uno sia "spontaneo" mentre l'altro richiede un bollettino precompilato di pagamento a domicilio) come il fatto che i soggetti passivi sono diversi nei due casi (i proprietari degli immobili in un caso, i residenti nell'altro) offrono possibilità diverse e forse anche incentivi diversi alle autorità municipali nell'impegno ad incassare i due tributi.

---

<sup>2</sup> Ad esempio, Di Marzio, Mocetti e Rubolino (2024).

<sup>3</sup> Si vedano Durante et al. (2024) e Bigoni, et al. (2018).

- Come si è osservato, l'elemento più sorprendente che emerge dall'analisi empirica è il forte effetto legato alla **dimensione** della popolazione. I comuni più grandi fanno più fatica a incassare i propri tributi, in particolare l'IMU/TASI. Si tratta di un effetto evidente anche guardando le statistiche più semplici ma che resiste ad ogni ulteriore specificazione e controllo. In più, mentre è noto che la popolazione ha effetti non lineari sulla spesa comunale (per la presenza di costi fissi a livelli bassi di popolazione e di esternalità negative a livelli alti), l'effetto della popolazione sulla capacità di riscossione è sostanzialmente lineare. *Ceteris paribus*, tanto più grande è un comune tanto meno riesce a incassare, con una quota di riscosso sul gettito teorico che, come si è detto, si riduce approssimativamente di circa 15-20 punti al raddoppio della popolazione. Il risultato è sorprendente perché mentre ci si potrebbe aspettare una maggiore complessità nella gestione dei tributi nei comuni più grandi per la maggior mobilità dei soggetti passivi e per i più intensi fenomeni di urbanizzazione e trasformazione del patrimonio edilizio, i comuni più grandi dovrebbero avere anche le risorse, gli incentivi e la scala per gestire meglio sia l'accertamento che la riscossione. Una prima conseguenza dell'analisi per la policy è dunque che piuttosto che proporre interventi *erga omnes* per tutti i comuni italiani, **il focus dovrebbe piuttosto concentrarsi sulle** due grandi linee di frattura che emergono dal lavoro; **i grandi comuni e il gradiente Nord-Sud**, che pervade la riscossione di tutti i tributi.
- Su questo secondo aspetto, è importante sottolineare quanto emerge nella ricerca dal confronto tra TARI e IMU/TASI. Le aliquote formali di imposizione sull'IMU sono abbastanza uniformi sul territorio nazionale; tolto il caso particolare delle regioni a statuto speciale, quasi tutti i comuni (il 90%) impongono aliquote superiori all'aliquota standard (lo 0.76%) e molto vicine al livello massimo consentito, senza grandi differenze tra Nord e Sud del Paese. Viceversa, le aliquote della TARI tendono a essere decisamente più alte al Sud per la presenza di costi di raccolta e gestione dei rifiuti più elevati e l'obbligo giuridico di copertura integrale del costo del servizio (si veda il capitolo 2). Intuitivamente, ci si sarebbe dunque potuto aspettare un gradiente Nord-Sud più forte sulla TARI che sull'IMU, visto che in media la differenza nelle aliquote tra i due territori è maggiore per la prima ed è a svantaggio del Sud. Osserviamo il contrario, cioè una relativa maggior capacità di incassare la TARI, relativamente all'IMU, al Sud. Questa è una delle ragioni per cui, come si è osservato, controllando con l'effetto fisso regione il gradiente Nord-Sud che schiaccia verso il basso la riscossione di tutti i tributi al Sud, la correlazione nella capacità di riscossione dei due tributi, IMU e TARI, si riduce molto. Come discusso nel capitolo 5, questa relativa maggior efficienza al Sud nell'incassare la TARI rispetto all'IMU è probabilmente dovuta alle caratteristiche giuridico-istituzionali del tributo, compresi i vincoli che gravano sul regime di finanziamento del servizio rifiuti, visto che l'effetto incentivo

elettorale, se presente, casomai dovrebbe andare nella direzione opposta (con la TARI si tassano certamente i residenti, che votano, mentre con l'IMU si tassano anche i non residenti, che non votano o se votano, lo fanno *con i piedi*). Visto che il problema principale in termini di recupero del *tax gap* è l'IMU, sia per la percentuale di evasione osservata che per la rilevanza di quest'imposta nel finanziamento comunale, un ovvio suggerimento di policy è quello di **rendere le modalità di gestione dell'IMU il più possibile simili a quelle della TARI**, cominciando con l'emissione di un bollettino precompilato di pagamento a domicilio per l'IMU<sup>4</sup>.

- Da questo punto di vista, **i nostri risultati empirici suggeriscono che rafforzare la comunicazione tra l'ente locale e i suoi contribuenti riguardo il pagamento della nuova IMU possa portare a benefici sostanziali dal punto di vista della riscossione**. Ad oggi, il procedimento di riscossione dell'IMU carica sul contribuente sia l'onere dell'informazione (ricordarsi delle scadenze, conoscere le aliquote applicate a ciascuna casistica di utilizzo e categoria catastale) che del calcolo dell'imposta dovuta. Come succedeva una volta per l'ICI sulla abitazione di residenza, il comune stesso potrebbe calcolare il tributo annualmente per ciascun soggetto passivo, alla luce anche delle proprie decisioni tributarie in merito, e informarne il contribuente, lasciando a quest'ultimo di correggere eventuali discrepanze. Questa semplice modifica probabilmente sarebbe sufficiente ad aumentare la riscossione spontanea del tributo, laddove ce n'è più bisogno, cioè al Sud e nei grandi comuni. Il comune dovrebbe avere *in house* tutte le informazioni per poter svolgere questo servizio, e comunque è un compito che potrebbe essere facilmente delegato a un soggetto privato (seppur, come mostra il caso dell'Emilia-Romagna, discusso nel capitolo 3, ad un costo elevato) oppure anche a un soggetto pubblico. Le novità introdotte dal Decreto Ministeriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 settembre 2024 – che obbliga i comuni a indicare le aliquote seguendo una griglia predeterminata e uguale per tutti - potrebbero facilitare il lavoro di integrazione dei dati, e quindi lo sviluppo di sinergie e di economie di scala. Per esempio, alla luce del decreto, lo stesso MEF dovrebbe avere in futuro a disposizione della sua banca dati tutte le informazioni puntuali necessarie per poter offrire al contribuente un bollettino precompilato accurato (dati catastali, dati sull'utilizzo dell'immobile, aliquote).
- Quest'ultima considerazione rimanda a un altro tema importante, variamente discusso in più punti del lavoro. Un limite importante della ricerca svolta, anche sul piano statistico-econometrico, è che **non ci sono informazioni disponibili su come i diversi comuni italiani incassano i propri tributi**, se attraverso propri uffici, in consorzio con altri comuni, rivolgendosi ad un soggetto privato oppure delegando la funzione all'Agenzia delle Entrate-Riscossione. In tal senso, sarebbe utile che gli obblighi di comunicazione e rendicontazione previsti dalla Legge 160/2019 fossero

---

<sup>4</sup> Il semplice avviso puntuale dell'esistenza di un debito di imposta in prossimità della scadenza per il pagamento sembra, secondo la letteratura in materia, aumentare la *compliance* in modo significativo. Si veda, ad esempio, la rassegna di Slemrod (2019).

attuati al fine di garantire maggiore trasparenza. Purtroppo, a causa dell'impossibilità di reperire questi dati, non ci è possibile neppure dire se un sistema sia migliore dell'altro e a quali costi per il comune. Questa carenza informativa, che si accompagna ad una generale convinzione (sostenuta dai giuristi e condivisa a tratti anche dal legislatore nazionale) di un'insufficiente regolamentazione dei soggetti privati iscritti all'Albo dei concessionari, nonché di una mancanza di trasparenza nei rapporti contrattuali che intercorrono tra questi e i comuni, andrebbe rimossa. Idealmente, **l'IFEL-ANCI potrebbe farsi carico di una proposta in questo senso**, cominciando con un'analisi dettagliata della situazione tra i propri aderenti.

- Pur in assenza di queste informazioni dettagliate, alcune considerazioni generali possono essere fatte. Una soluzione che parrebbe ovvia al problema della riscossione dei tributi comunali, almeno per quello che riguarda la riscossione coattiva, potrebbe essere quella di **sottrarla agli enti locali e attribuirla invece all'amministrazione pubblica nazionale**. In Italia potrebbe essere l'Agenzia delle Entrate, a patto che il legislatore accetti di finanziarla in modo appropriato per svolgere questo servizio, indipendentemente anche dai risultati ottenuti (se, cioè, i costi della riscossione coatta superano il gettito recuperato). In realtà, questa è in buona misura l'esperienza estera, come si è visto nel capitolo 4; in Francia e Germania, istituti sovracomunali appartenenti all'amministrazione pubblica (regionale nel caso tedesco per il carattere federale dello stato) calcolano i tributi dovuti ai comuni, e se necessario si attivano per la riscossione coattiva. Un po' diversa la situazione in Spagna e Regno Unito, ma anche in questo caso l'amministrazione pubblica nazionale o regionale supporta gli enti locali nella riscossione dei propri tributi.
- **L'Italia ha però preso chiaramente una direzione diversa** e pare molto difficile che si possa tornare indietro. Con l'istituzione dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione nel 2017, un ente pubblico economico formalmente indipendente che riscuote i tributi in un rapporto contrattuale con il committente e quindi deve tener conto di una logica di costi/benefici e di utilizzo efficiente delle risorse scarse, la riscossione dei tributi comunali (di ben scarsa rilevanza rispetto a quelli erariali) è ovviamente sacrificata. L'AdE-R sembra, proprio in virtù della logica contrattuale, perseguire prevalentemente la riscossione dell'inevaso nazionale, che per sua natura riguarda non riscossi di quantità significativamente più ingente. Era già così in passato e l'insoddisfazione nei confronti del riscossore nazionale è probabilmente tra le ragioni che hanno condotto all'abolizione di Equitalia (e la sua trasformazione in Agenzia delle Entrate-Riscossione; si veda il capitolo 3); sarà ancora più così in futuro, a seguito della recente riforma (discussa sempre nello stesso capitolo), che riconosce all'AdE-R un aggio molto limitato sulla riscossione di tributi comunali e che consente anche il discarico automatico dei ruoli dopo 5 anni a partire dal prossimo anno. È facilmente ipotizzabile che il discarico automatico sarà soprattutto per i pagamenti dovuti di piccole somme, che già compongono una larga parte del magazzino, e in cui rientrano in buona misura i tributi comunali (oltre ad altri elementi, ancora di competenza dei



comuni, come le multe non pagate per le infrazioni stradali). Se si volesse davvero percorrere una strada simile a quella intrapresa dagli altri Paesi europei presi in esame, allora probabilmente sarebbe opportuno valutare una revisione significativa del sistema di incentivi alla base del rapporto tra enti creditori e AdE-R.

- Se questa strada è non percorribile, allora su un piano gestionale o si rafforzano gli uffici tributi dei comuni stessi con personale e risorse appropriate, oppure si studiano sistemi migliori di collaborazione con i concessionari privati. Per la prima opzione, **la mancanza di informazioni sulla situazione degli uffici comunali non consente di offrire suggerimenti adeguati** (i dati non consentono di stimare funzioni di produzione relativi al servizio e dunque individuare il personale e le risorse necessarie per svolgerlo in modo efficiente), eccetto forse l'usuale suggerimento che per i comuni di piccole dimensioni, per sfruttare i rendimenti di scala, sarebbe utile incentivare i consorzi o le unioni tra comuni per la gestione dei tributi (tra l'altro pratica diffusa per la TARI, dove il concessionario del servizio, tipicamente in consorzio per i comuni più piccoli, è spesso attivo anche nella riscossione del tributo). Ma in realtà, paradossalmente, le stime mostrano come il problema del mancato incasso dei tributi sia relativamente **meno serio nei comuni più piccoli**, per ragioni che rimangono non del tutto chiare.
- Per la seconda opzione, come già detto, offrire suggerimenti più precisi in merito al rapporto con i privati è difficile, visto la carenza informativa più volte ricordata. Tuttavia, merita considerazione l'esperienza della Regione Emilia-Romagna, discussa nel capitolo 3. In questo caso, la Regione ha contrattato con i soggetti privati un **accordo quadro** per tutti i comuni del proprio territorio, che consente a ciascun comune di accedere ai servizi (o a parte di essi) sulla base di tariffe predeterminate. Sebbene a prima vista le condizioni contrattuali (discusse in dettaglio nel capitolo 3) non appaiano di grande convenienza per i comuni, soprattutto se confrontate con quelle teoricamente applicate dall'AdE-R (che però come già più volte ricordato si occupa solo della riscossione coattiva e in ogni caso spesso non riesce a incassare i tributi assegnati), l'aggio richiesto a parità di servizi sembra comparabile. Per esempio, il soggetto che ha sottoscritto l'accordo-quadro con la Regione Emilia-Romagna richiede un aggio del 2,10% per il supporto alla riscossione della TARI. Diverso è il caso dell'accertamento, con conseguente recupero, dell'evasione dell'IMU, molto costoso se affidato al gestore privato (aggio del 17.99%). Ma, di fatto, i comuni non hanno attualmente altra opzione se non quella di gestire in economia l'accertamento, visto che né AdE-R, né altri enti o società pubbliche nazionali sono titolate ad occuparsi dell'accertamento. In tutti i casi, è almeno probabile che le condizioni dell'accordo-quadro siano comunque migliori di quanto un singolo comune potrebbe strappare individualmente, dato il maggior potere contrattuale di una regione, che rappresenta molti comuni, nei confronti dei soggetti privati. La scelta della Regione Emilia-Romagna appare dunque **un'esperienza da ripetere e generalizzare**. Una domanda interessante da porsi in questo contesto è se solo la regione sia titolata a

svolgere il ruolo di “facilitatore” di un capitolato. Potrebbe essere possibile anche per altri soggetti, come ad esempio **le stesse ANCI regionali o nazionale, attivarsi nella stessa direzione, contrattando condizioni favorevoli per i propri aderenti.** Si tratta di un’ipotesi da perseguire.

# 1. I tributi comunali: definizioni e aspetti giuridici

## INTRODUZIONE

L'articolo 119 della Costituzione italiana costituisce la norma fondamentale che pone le basi per l'autonomia impositiva e finanziaria dei comuni italiani, così come delle province, delle città metropolitane e delle regioni. In base ai principi fissati da tale articolo e alle altre disposizioni di legge di attuazione, l'ordinamento legislativo italiano prevede che i suddetti enti: 1) abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa; 2) stabiliscano e applichino tributi ed entrate proprie; 3) dispongano di compartecipazioni al gettito di tributi erariali; 4) godano di trasferimenti erariali o da governi di livello territoriale superiore.

Le due principali categorie di entrate con cui gli enti locali si finanziano sono le imposte e i trasferimenti (erariali e regionali); le imposte possono essere *proprie, addizionali o compartecipazioni* a imposte statali o regionali. A queste due principali categorie di entrata, si aggiungono altre fonti di finanziamento, come tasse e diritti per servizi pubblici ed entrate di natura extratributaria.

A partire dall'adozione del D.Lgs. n. 23/2011, di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42/2009), la disciplina sul fisco municipale ha visto un sovrapporsi di interventi legislativi che hanno modificato più volte la normativa vigente in materia, concorrendo a determinare un assetto normativo complesso e continuamente caratterizzato da elementi di transitorietà. In particolare, in contrasto con il dettato costituzionale, l'autonomia tributaria è stata nel corso degli anni pesantemente mortificata, riducendo la base imponibile di alcuni tributi e i possibili spazi di intervento. In questo primo capitolo verranno presentate le principali imposte municipali in vigore in Italia negli ultimi anni, evidenziandone anche le rilevanti evoluzioni normative.

### 1.1 LA POTESTÀ REGOLAMENTARE E LA DISCIPLINA SULLA PUBBLICITÀ E L'EFFICACIA DEI REGOLAMENTI

Prima di presentare i singoli tributi comunali, è utile parlare della potestà regolamentare e della disciplina sulla pubblicità dei regolamenti comunali concernenti i tributi. I comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi. Per quanto non regolamentato, si applicano invece le disposizioni di legge vigenti (art. 52, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997).

A decorrere dall'anno di imposta 2020, le delibere regolamentari e tariffarie relative alla generalità delle entrate tributarie dei comuni devono essere inviate entro il 14 ottobre di ogni anno per via telematica al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle finanze, mediante caricamento delle medesime nell'apposita sezione del portale del federalismo fiscale ([www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)).

Sempre a partire dal 2020, la pubblicazione sul sito internet delle delibere e dei regolamenti concernenti la generalità dei tributi comunali, e non più solo alcuni di essi, ha valore di pubblicità costitutiva – cioè, tali atti acquistano efficacia dalla pubblicazione – a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 28 ottobre dell'anno a cui la delibera o il regolamento si riferisce (Gentile, 2020, pp. 161-162). In caso di mancata pubblicazione entro il termine del 28 ottobre, si applicano gli atti adottati per l'anno precedente.

«Prima della modifica normativa in commento, infatti, la pubblicazione rappresentava una condizione di efficacia esclusivamente per le deliberazioni concernenti l'Imposta municipale propria (IMU), il Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e l'addizionale comunale all'IRPEF» (Gentile, 2020, p. 162).

«Va, altresì, sottolineato che la pubblicazione dell'atto sul sito internet ministeriale costituisce condizione necessaria ma non sufficiente affinché le aliquote o le tariffe ivi determinate [...] siano applicabili per l'anno di riferimento. A tal fine, e in particolare affinché esse abbiano effetto dal 1° gennaio dell'anno medesimo, è altresì necessario [...] che l'atto sia stato approvato entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione. [In caso di mancata deliberazione delle aliquote e delle tariffe entro tale termine, quanto deliberato per l'anno precedente viene prorogato]. [...] Tale termine è fissato al 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce dall'art. 151, comma 1, TUEL, ma viene generalmente differito con disposizione di legge o con decreto del Ministro dell'interno» (Gentile, 2020, p. 162).

## **1.2 L'ADDIZIONALE IRPEF**

L'addizionale comunale all'IRPEF è una prima fonte di entrata che la legge attribuisce ai comuni (così come alle regioni), istituita con il D.Lgs. n. 360/1998. I comuni possono infatti scegliere se applicare un'addizionale al reddito complessivo determinato ai fini dell'IRPEF, scegliendo un'aliquota non superiore al limite massimo dello 0,8% (fa eccezione il Comune di Roma Capitale, autorizzato a adottare un'aliquota massima dello 0,9%).

A decorrere dall'anno 2007, inoltre, è stata riconosciuta ai comuni la facoltà stabilire una soglia di reddito, al pari o al di sotto della quale l'addizionale non è dovuta; l'addizionale si applica invece al reddito complessivo nell'ipotesi in cui il reddito superi detto limite (Gentile, 2020, p. 184).

«I comuni possono stabilire un'aliquota unica oppure una pluralità di aliquote differenziate tra loro, ma in tale ultima eventualità queste devono necessariamente essere articolate secondo i medesimi scaglioni di reddito stabiliti per l'IRPEF nazionale.

[...] Il **versamento** dell'addizionale è effettuato in acconto e a saldo, unitamente al saldo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'acconto è stabilito nella misura del 30% dell'addizionale ottenuta applicando l'aliquota fissata dal comune per l'anno precedente al reddito imponibile IRPEF dell'anno precedente [...]

In caso di mancata deliberazione dell'aliquota entro il termine fissato per l'approvazione del bilancio di previsione (31 dicembre di ogni anno), l'aliquota deliberata per l'anno precedente viene automaticamente prorogata per l'anno successivo» (*ibidem*).

### 1.3 LA TARI

La TARI (Tassa sui rifiuti) è stata introdotta dalla legge di stabilità 2014<sup>5</sup>, quale tributo facente parte insieme all'IMU e alla TASI dell'Imposta unica comunale (IUC).

Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Il soggetto passivo è colui che occupa il locale o l'area scoperta soggetta al tributo. La base imponibile è rappresentata dalla superficie calpestabile (Gentile, 2020, p. 178).

Le tariffe sono determinate con delibera del Consiglio comunale in modo tale che il gettito della TARI preveda la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio del servizio integrato di gestione dei rifiuti (*ivi*, pp. 178 e 182). Il comune, nell'esercizio della propria autonomia regolamentare, ha la facoltà di introdurre ulteriori agevolazioni, riduzioni ed esenzioni, oltre a quelle previste dalla legge (*ivi*, p. 183).

I comuni che realizzano sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico hanno la facoltà di applicare, in luogo della TARI, che ha natura tributaria, una tariffa avente natura di corrispettivo.

#### 1.3.1 Il pagamento e la riscossione della TARI<sup>6</sup>

I soggetti passivi presentano la dichiarazione relativa alla TARI entro il termine del 31 dicembre dell'anno successivo alla data di inizio del possesso o della detenzione dei locali e delle aree assoggettabili al tributo. Sulla base delle tariffe deliberate dal Consiglio comunale e dei dati risultanti dalle dichiarazioni dei contribuenti, il comune calcola l'importo dovuto e ne informa il cittadino. Infatti, sebbene secondo le previsioni di legge il versamento del tributo si configuri come un'autoliquidazione del contribuente alle date di scadenza previste, la legge stessa pone in capo agli enti impositori l'obbligo di inviare al cittadino un modello di pagamento precompilato. Questa formula non è sufficiente a identificare un meccanismo di liquidazione da parte dell'ente, ma lascia ai comuni un'autonomia concretizzabile in disposizioni regolamentari che mirino a una maggiore assistenza ai cittadini, tenuto conto di due aspetti: la procedura di calcolo dell'importo dovuto è estremamente complessa; il meccanismo di autoliquidazione mal si adatta alla tassa sui rifiuti dopo anni in cui la riscossione dei precedenti tributi (es. la TARSU) avveniva con bolletta

<sup>5</sup> L. n. 147/2013. In particolare, le disposizioni in materia sono contenute all'art. 1, commi 641-668.

<sup>6</sup> Art. 1, commi 684-701, L. n. 147/2013.

di pagamento (Carpenedo, 2016; IFEL, 2016). Il versamento della TARI è effettuato mediante il sistema dei versamenti unitari, o tramite apposito bollettino di conto corrente postale o tramite le altre modalità di pagamento offerte dai servizi elettronici di incasso e di pagamento interbancari e postali.

Il comune stabilisce autonomamente le scadenze di pagamento della TARI, prevedendo di norma almeno due rate a scadenza semestrale. È inoltre consentito il pagamento della TARI, in unica soluzione insieme all'IMU, entro il 16 giugno di ciascun anno.

I versamenti la cui scadenza è fissata dal comune prima del 1° dicembre devono essere effettuati sulla base degli atti adottati per l'anno precedente, mentre i versamenti la cui scadenza è fissata in data successiva al 1° dicembre devono essere effettuati sulla base degli atti pubblicati sul sito [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it) entro il 28 ottobre, a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno, con eventuale conguaglio di quanto già versato.<sup>7</sup> È quindi necessario che il comune: a) fissi almeno una rata della TARI in data successiva al 30 novembre di ciascun anno - ed eventualmente anche nell'anno successivo - in modo che il saldo sia determinato sulla base delle determinazioni tariffarie pubblicate entro il 28 ottobre; b) stabilisca come ripartire tra rate di acconto e saldo l'importo complessivo dovuto per ciascun anno (Gentile, 2020, p. 184).

La TARI è applicata e riscossa dal comune, fatta eccezione per la tariffa avente natura corrispettiva applicata dai comuni che realizzano sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, la quale è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani (e dunque il relativo gettito non transita nel bilancio del comune). I comuni hanno poi la facoltà, in deroga alle norme ordinariamente previste, di affidare, fino alla scadenza del relativo contratto, la gestione dell'accertamento e della riscossione della TARI ai soggetti ai quali, alla data del 31 dicembre 2013, risultava affidato il servizio di gestione dei rifiuti o di accertamento e riscossione della precedente tassa sui rifiuti (TARES).

Ai fini della verifica del corretto assolvimento degli obblighi tributari, il funzionario responsabile designato dal comune può inviare questionari al contribuente, richiedere dati e notizie a uffici pubblici o a enti di gestione di servizi pubblici, e disporre l'accesso ai locali ed aree assoggettabili a tributo.

In caso di omesso o insufficiente versamento TARI risultante dalla dichiarazione, si applicano le sanzioni ordinariamente previste dalla legge (si veda il paragrafo 3.3.4.3). Sono poi previste specifiche sanzioni in caso di omessa presentazione della dichiarazione, di infedele dichiarazione o di mancata, incompleta o infedele risposta al questionario inviato dal funzionario responsabile.

Per tutto il resto, si applicano le disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le più importanti delle quali sono espone nel paragrafo 3.2.

---

<sup>7</sup> Art. 13, comma 15-ter, D.L. n. 201/2011. Cfr. il paragrafo 1.1.

## 1.4 L'IMU

### 1.4.1 L'IMU nella disciplina del D.Lgs. n. 23/2011<sup>8</sup>

L'imposta municipale propria, abbreviata in IMU o IMUP, è stata introdotta dal D.Lgs. n. 23/2011 come imposta sostitutiva, a partire dal 2014, della precedente imposta sugli immobili, l'ICI.

Come per l'ICI, nel disegno del D.Lgs. n. 23/2011 il presupposto dell'IMU era il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale. I soggetti passivi erano il proprietario, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi e superficie secondo le quote di possesso. L'importo dell'imposta era pari al prodotto tra la base imponibile e l'aliquota. La base imponibile era costituita dal valore dell'immobile determinato nei modi previsti dalla legge. L'aliquota applicata alla base imponibile era dello 0,76%, che i comuni potevano modificare, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali. Ai comuni restava inoltre affidata la potestà regolamentare anche per l'IMU.

### 1.4.2 L'evoluzione della disciplina dell'IMU a partire dal D.L. n. 201/2011 (c.d. Salva Italia)<sup>9</sup>

A causa delle critiche condizioni in cui versavano le finanze pubbliche nazionali, il Governo Monti con il D.L. n. 201/2011, c.d. Salva Italia, anticipò l'applicazione dell'IMU al 2012, prevedendo alcune modifiche alla legislazione fissata dal D.Lgs. n. 23/2011:

- Il presupposto dell'IMU in seguito al D.L. n. 201/2011 è il possesso di immobili, ivi compresa l'abitazione principale.
- Sono state sensibilmente incrementate le basi imponibili, mediante specifici moltiplicatori delle rendite catastali (Villani e Morciano, 2017).
- Sono state previste differenti aliquote per le diverse tipologie di immobili.
  - L'aliquota di base rimane allo 0,76%, così come la possibilità per i comuni di modificarla, in aumento o in diminuzione, di 0,3 punti percentuali.
  - L'aliquota per l'abitazione principale viene invece fissata allo 0,4%, che i comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, di 0,2 punti percentuali.
  - L'aliquota per i fabbricati rurali a uso strumentale del coltivatore diretto è fissata allo 0,2%, che i comuni possono ridurre fino allo 0,1%.
  - Infine, viene data ai comuni la facoltà di ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4% nel caso di immobili non produttivi di reddito fondiario, di immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, o di immobili locati.
- Una quota del gettito IMU viene riservata allo Stato. In particolare, per tutti gli immobili, ad esclusione delle abitazioni principali e dei fabbricati rurali ad uso strumentale, allo Stato spetta un gettito pari allo 0,38% della base imponibile, mentre la restante parte (qualunque

---

<sup>8</sup> Artt. 7-9 e 14, D.Lgs. n. 23/2011.

<sup>9</sup> Art. 13, D.L. n. 201/2011; L. n. 228/2012; D.L. n. 54/2013; L. n. 147/2013.

sia l'aliquota scelta) resta ai comuni. Questo vuol dire che le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato ma vanno in riduzione solo del gettito comunale.

- Si precisa che le attività di accertamento e riscossione competono al comune – anche nel caso dell'imposta il cui gettito è riservato allo Stato – al quale, inoltre, spettano le somme recuperate, gli interessi e le sanzioni.

Per tutto il resto (ad esempio, in materia di soggetto passivo, potestà regolamentare, accertamento, la riscossione, sanzioni ecc.) continua ad applicarsi quanto disposto dal D.Lgs. n. 23/2011.

La legge di stabilità 2013 ha eliminato la compartecipazione statale al gettito dell'IMU stabilendo che il gettito fosse esclusivamente attribuito ai comuni.

Il D.L. n. 54/2013, n. 54, convertito con modificazioni dalla L. n. 85/2013, ha sospeso il pagamento dell'IMU sulla prima casa, che è stato definitivamente abolito nel 2014 ad esclusione delle categorie catastali A1, A8 e A9.

La legge di stabilità 2014 ha individuato l'IMU quale imposta facente parte, insieme alla TASI e alla TARI, della Imposta unica comunale, e ne ha confermato la disciplina previgente<sup>10</sup>, inclusa l'esclusione dell'abitazione principale (con eccezione per gli immobili di maggior valore).

## 1.5 LA TASI<sup>11</sup>

La TASI (Tributo sui servizi indivisibili), come la TARI, è stata introdotta con la L. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), come uno dei tre tributi componenti l'Imposta unica comunale. Con la L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) tale tributo è stato poi abolito ed inglobato nella c.d. "Nuova IMU".

Il presupposto impositivo della TASI era il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di fabbricati e di aree edificabili, ad eccezione dei terreni agricoli e dell'abitazione principale (escluse quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, cioè di maggior valore). Soggetto passivo era il detentore o possessore di tali unità immobiliari soggette al tributo. La TASI di fatto aveva reintrodotta una tassazione che colpiva l'abitazione principale ma dal 2016, non fu più dovuta la TASI sulla prima casa<sup>12</sup>.

La base imponibile corrispondeva a quella prevista per l'applicazione dell'IMU. L'aliquota di base della TASI era pari all'1 per mille. Il comune, con deliberazione del consiglio comunale poteva ridurre l'aliquota fino ad azzerarla o poteva rideterminarla rispettando in ogni caso il vincolo per cui la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non doveva superare l'aliquota massima consentita dalla legge per l'IMU.

---

<sup>10</sup> In particolare, l'art. 1, comma 703, L. n. 147/2013 recita chiaramente "L'istituzione della IUC lascia salva la disciplina per l'applicazione dell'IMU".

<sup>11</sup> Art. 1, commi 669-, L. n. 147/2013.

<sup>12</sup> L. n. 209/2015 (legge di bilancio 2016).



Infine, i comuni potevano prevedere riduzioni ed esenzioni e mantenevano la potestà regolamentare.

## **1.6 LA RIFORMA OPERATA DALLA L. N. 160/2019: LA NUOVA IMU<sup>13</sup>**

«Le legge di bilancio 2020 ha riformato l'assetto dell'imposizione immobiliare locale, unificando le due forme di prelievo immobiliare (l'imposta comunale sugli immobili, IMU e il Tributo sui servizi indivisibili, TASI) eliminando la TASI [(e al contempo anche l'IUC)] e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo, con indubbi effetti di semplificazione del sistema» (Gentile, 2020, p. 171).

Il presupposto dell'imposta è il possesso di immobili, escluse le abitazioni principali, salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 o A/9 (cioè, gli immobili di maggior valore). L'individuazione dei soggetti passivi rimane invariata rispetto all'assetto originario fissato dal D.Lgs. n. 23/2011; i soggetti passivi dell'imposta sono quindi i possessori di immobili, cioè il proprietario o il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi.

La legge, però, individua alcune categorie di immobili esenti dall'imposta (es. immobili posseduti dallo Stato e da altri enti pubblici territoriali, i fabbricati con destinazione ad usi culturali o destinati all'esercizio del culto ecc.).

L'importo dell'imposta è pari al prodotto tra la base imponibile e l'aliquota. La base imponibile è costituita dal valore dell'immobile determinato nei modi previsti dalla legge<sup>14</sup>. Il nuovo ordinamento dell'IMU conferma la differenziazione delle aliquote in funzione delle diverse fattispecie imponibili, ma modifica il valore delle aliquote:

- L'aliquota di base per l'abitazione principale classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 è pari allo 0,5%, che il comune può aumentare di 0,1 punti percentuali o diminuirla fino all'azzeramento.
- L'aliquota di base per i fabbricati rurali ad uso strumentale è pari allo 0,1%, che i comuni possono solo ridurre fino all'azzeramento.
- L'aliquota di base per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, è pari allo 0,1%. I comuni possono aumentarla fino allo 0,25% o diminuirla fino all'azzeramento. L'IMU su questi immobili si applica solo fino al 2021, mentre dal 2022 non è più dovuta.
- L'aliquota di base per i terreni agricoli è pari allo 0,76%, che i comuni possono aumentare sino all'1,06% o diminuire fino all'azzeramento.

---

<sup>13</sup> Art. 1, commi 738-783, L. n. 160/2019.

<sup>14</sup> Per i fabbricati, il valore è determinato applicando all'ammontare della rendita catastale, rivalutata del 5%, i moltiplicatori previsti dalla legge per le diverse categorie catastali. Per i terreni agricoli, il valore è costituito dal reddito dominicale rivalutato del 25% e, poi, moltiplicato per 135. Per le aree fabbricabili la base imponibile è costituita dal valore venale in comune commercio (cioè, il valore di mercato ideale/comune).

- Per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D (opifici, alberghi, teatri, banche, ecc.) l'aliquota di base è pari allo 0,86%, e i comuni possono aumentarla sino all'1,06% o diminuirla fino al limite dello 0,76%.
- Per gli immobili diversi dall'abitazione principale e diversi da quelli finora menzionati, l'aliquota di base è pari allo 0,86%, che i comuni possono aumentare sino all'1,06% o diminuire fino all'azzeramento. *Tale aliquota è ridotta al 75% del valore di base per le abitazioni locate a canone concordato.*

È riservato allo Stato il gettito dell'IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota dello 0,76 %; per questi immobili, l'accertamento e la riscossione competono comunque ai comuni, ai quali spettano le maggiori somme derivanti da queste attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni. Pertanto, se il comune sceglie di fissare un'aliquota superiore allo 0,76% (fino all'1,06%), il gettito eccedente lo 0,76% della base imponibile resta al comune.

### 1.6.1 Il pagamento e la riscossione della Nuova IMU<sup>15</sup>

I soggetti passivi devono presentare la dichiarazione o trasmetterla in via telematica secondo le modalità approvate con apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui il possesso degli immobili ha avuto inizio o sono intervenute variazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'imposta.

Il versamento dell'IMU è effettuato esclusivamente mediante il sistema dei versamenti unitari (modello F24), o tramite apposito bollettino postale, nonché attraverso la piattaforma PAGOPA, e con le altre modalità previste dal codice dell'amministrazione digitale.

I soggetti passivi effettuano il versamento dell'IMU dovuta al comune per l'anno in corso in due rate, scadenti la prima il 16 giugno e la seconda il 16 dicembre. Il contribuente ha però anche la facoltà di provvedere al versamento dell'imposta complessivamente dovuta in unica soluzione annuale, da corrispondere entro il 16 giugno.

Il versamento della prima rata dell'IMU è pari all'imposta dovuta per il primo semestre applicando l'aliquota e la detrazione dell'anno precedente. Il versamento della rata a saldo dell'imposta è eseguito, con eventuale conguaglio di quanto già versato, sulla base delle aliquote risultanti dal prospetto delle aliquote approvato dal comune e pubblicato sul sito [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it) alla data del 28 ottobre dell'anno di riferimento.<sup>16</sup>

Fanno eccezione gli enti non commerciali per i quali il pagamento dell'imposta è effettuato in 3 rate, di cui le prime due, di importo pari ciascuna al 50 per cento dell'imposta complessivamente corrisposta per l'anno precedente, devono essere versate nei termini del 16 giugno e del 16 dicembre dell'anno di riferimento, e l'ultima, a conguaglio dell'imposta complessivamente dovuta, deve essere versata entro il 16 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce il versamento,

<sup>15</sup> Art. 1, commi 769-778, L. n. 160/2019.

<sup>16</sup> Cfr. il paragrafo 1.1.

sulla base delle aliquote risultanti dal prospetto delle aliquote pubblicato sul sito [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it) alla data del 28 ottobre dell'anno di riferimento.

Ai fini della verifica del corretto assolvimento degli obblighi tributari, il funzionario responsabile designato dal comune può inviare questionari al contribuente, richiedere dati e notizie a uffici pubblici o a enti di gestione di servizi pubblici, e disporre l'accesso ai locali ed aree assoggettabili a tributo.

In caso di omesso o insufficiente versamento dell'imposta risultante dalla dichiarazione, si applicano le sanzioni ordinariamente previste dalla legge (si veda il paragrafo 3.3.4.3). Sono poi previste specifiche sanzioni in caso di omessa presentazione della dichiarazione, di infedele dichiarazione o di mancata, incompleta o infedele risposta al questionario inviato dal funzionario responsabile, o di risposta al medesimo questionario oltre il termine prescritto.

Per tutto il resto, si applicano le disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le più importanti delle quali sono esposte nel paragrafo 3.2.

## **1.7 L'IMPOSTA DI SCOPO<sup>17</sup>**

I comuni possono deliberare con regolamento l'istituzione di un'imposta di scopo destinata esclusivamente alla copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche individuate dallo stesso regolamento<sup>18</sup>. Oltre all'opera pubblica da realizzare, il regolamento deve determinare:

- a) l'ammontare della spesa da finanziare;
- b) l'aliquota di imposta;
- c) l'applicazione di eventuali esenzioni, riduzioni o detrazioni.

Fino all'adozione del D.Lgs. n. 23/2011, l'imposta era dovuta per un periodo massimo di cinque anni; l'innovazione legislativa del 2011 ha autorizzato i comuni a prevedere, con regolamento, l'aumento, sino a dieci anni, della durata massima di applicazione dell'imposta<sup>19</sup>. La base imponibile dell'imposta è la stessa dell'IMU, a cui viene applicata, per determinate l'importo dovuto, l'aliquota scelta dal comune, che in ogni caso non può superare lo 0,5 %.

Prima del 2011, il gettito complessivo dell'imposta non poteva essere superiore al 30 per cento della spesa dell'opera pubblica da realizzare. L'art. 6, comma 1, D.Lgs. n. 23/2011 autorizza invece i comuni a prevedere, con regolamento, la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare.

---

<sup>17</sup> Art. 1, commi 145-151, L. n. 296/2006.

<sup>18</sup> L'art. 1, comma 149, L. n. 296/2006 entra nel dettaglio delle categorie di opere pubbliche che possono essere finanziate con l'imposta di scopo. Tuttavia, l'art. 6, comma 1, D.Lgs. n. 23/2011, come modificato dal D.L. n. 16/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 44/2012, autorizza i comuni a individuare opere pubbliche ulteriori da finanziarsi con l'imposta di scopo.

<sup>19</sup> Art. 6, comma 1, D.Lgs. n. 23/2011.

Nel caso di mancato inizio dell'opera pubblica entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo i comuni sono tenuti al rimborso dei versamenti effettuati dai contribuenti entro i due anni successivi.

## **1.8 L'IMPOSTA DI SOGGIORNO E IL CONTRIBUTO DI SBARCO<sup>20</sup>**

Il D.Lgs. n. 23/2011 dà ai comuni la possibilità di introdurre altre due imposte: l'imposta di soggiorno e il contributo di sbarco.

I comuni capoluogo di provincia, unioni di comuni e comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte hanno la facoltà di istituire un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate nel proprio territorio, da applicare proporzionalmente al prezzo, fino a 5 euro per notte di soggiorno. L'importo massimo è elevabile fino a un massimo di 10 euro a notte nei comuni capoluogo di provincia che abbiano avuto presenze turistiche in numero 20 volte superiore a quello dei residenti<sup>21</sup>.

I comuni con sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, in alternativa all'imposta di soggiorno, un contributo di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 2,50 euro (elevabile a 5 euro in determinate fattispecie o periodi di tempo), ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell'isola minore (ad eccezione di alcune categorie di individui come i soggetti residenti, i lavoratori e gli studenti pendolari).

Sia per l'imposta di soggiorno che per il contributo di sbarco, i comuni possono prevedere riduzioni ed esenzioni per determinate fattispecie o per particolari periodi di tempo, e mantengono la potestà regolamentare.

A differenza della generalità dei tributi, i regolamenti e le delibere di approvazione delle tariffe relativi all'imposta di soggiorno e al contributo di sbarco hanno effetto dal primo giorno del secondo mese successivo a quello della loro pubblicazione sul sito [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it); la pubblicazione da parte del Ministero dell'Economia, deve avvenire entro 15 giorni dal loro caricamento sul Portale del federalismo fiscale.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Art. 4, commi 1-3-bis, D.Lgs. n. 23/2011, come modificati e/o inseriti da: D.L. n. 16/2012 (art. 4, comma 2-bis), convertito con modificazioni dalla L. n. 44/2012; L. n. 221/2015 (art. 33, comma 1); D.L. n. 124/2019 (art. 46, comma 1-bis), convertito con modificazioni dalla L. n. 157/2019; D.L. n. 34/2020 (art. 180, comma 3), convertito con modificazioni dalla L. n. 77/2020; D.L. n. 41/2021 (art. 25, comma 3-bis), convertito con modificazioni dalla L. n. 69/2021; L. n. 197/2022 (art. 1, comma 787).

<sup>21</sup> I comuni devono fare riferimento ai dati pubblicati dall'ISTAT riguardanti le presenze turistiche medie registrate nel triennio precedente all'anno in cui viene deliberato l'aumento dell'imposta.

<sup>22</sup> Art. 13, comma 15-quater, D.L. n. 201/2011, inserito dal D.L. n. 34/2019, convertito con modificazioni dalla L. n. 58/2019.

### **1.8.1 Il pagamento e la riscossione dell'imposta di soggiorno e del contributo di sbarco**

I gestori delle strutture ricettive e le compagnie di navigazione e aeree sono responsabili del pagamento, rispettivamente, dell'imposta di soggiorno e del contributo di sbarco, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi. Sono inoltre responsabili della presentazione della dichiarazione, nonché degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale.

Per l'omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta di soggiorno e del contributo di sbarco si applicano le sanzioni ordinariamente previste dalla legge (si veda il paragrafo 3.3.4.3). Per l'omessa o infedele presentazione della dichiarazione da parte del responsabile si applica la sanzione amministrativa dal 100 al 200 per cento dell'importo dovuto.

Per tutto il resto si applicano le disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le più importanti delle quali sono esposte nel paragrafo 3.2.

## **1.9 IL CANONE UNICO PATRIMONIALE<sup>23</sup>**

La legge di bilancio 2020<sup>24</sup> ha istituito, a decorrere dal 2021, il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, detto anche canone unico o canone unico patrimoniale. Questo nuovo tributo ha sostituito tutta una serie di tributi locali, riunendo in una sola forma di prelievo le entrate relative all'occupazione di aree pubbliche e alla diffusione di messaggi pubblicitari: la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP), il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità (ICP), il diritto sulle pubbliche affissioni (Dpa), il canone per l'installazione di mezzi pubblicitari (CIMP) e il canone per l'occupazione delle strade limitatamente alle strade comunali e provinciali.

Il presupposto del canone è:

- a) l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti al suolo pubblico;
- b) la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, ovvero all'esterno di veicoli.

Soggetto passivo è il titolare dell'autorizzazione o della concessione ovvero, in mancanza, il soggetto che effettua l'occupazione o la diffusione dei messaggi pubblicitari in maniera abusiva; per la diffusione di messaggi pubblicitari è obbligato in solido il soggetto pubblicizzato. Ampia autonomia è lasciata ai comuni nell'esercizio della loro potestà regolamentare; i regolamenti comunali, infatti, fra le altre cose, possono prevedere ulteriori esenzioni o riduzioni rispetto a quelle disciplinate ex lege e devono disciplinare numerosi aspetti legati al tributo, come le procedure per la presentazione delle dichiarazioni e per il rilascio delle concessioni per l'occupazione di suolo pubblico e delle autorizzazioni all'installazione degli impianti pubblicitari.

---

<sup>23</sup> Fonte: Gentile, 2020, pp. 185-189.

<sup>24</sup> L. n. 160/2019. In particolare, le disposizioni in materia sono contenute all'art. 1, commi 816-836.

È prevista la rimozione delle occupazioni e dei mezzi pubblicitari privi della prescritta concessione o autorizzazione, o effettuati in difformità dalle stesse, o per i quali non sia stato eseguito il pagamento del relativo canone, nonché l'immediata copertura della pubblicità in tal modo effettuata, previa redazione di processo verbale di constatazione da parte di un pubblico ufficiale. Gli oneri derivanti dalla rimozione sono posti a carico dei soggetti che hanno effettuato le occupazioni o l'esposizione pubblicitaria o per conto dei quali la pubblicità è stata effettuata.

Il versamento del canone è effettuato, direttamente agli enti, contestualmente al rilascio della concessione o dell'autorizzazione all'occupazione o alla diffusione dei messaggi pubblicitari. La richiesta di rilascio della concessione o dell'autorizzazione all'occupazione equivale alla presentazione della dichiarazione da parte del soggetto passivo.

## 2. Il ruolo dei tributi nel finanziamento dei comuni: evidenze quantitative

### INTRODUZIONE

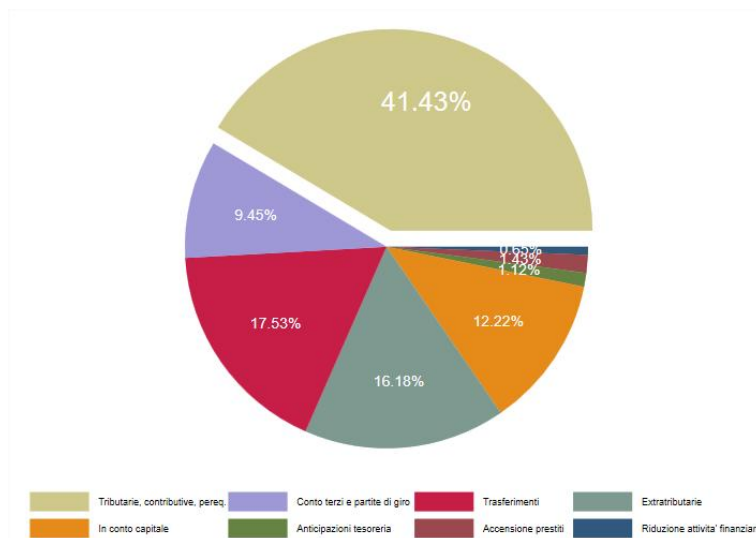
Gli enti locali, tra cui i comuni, finanziano la loro attività attraverso una combinazione di entrate di varia natura, tributarie e non tributarie, proprie e delegate dallo Stato o da livelli superiore dell'Amministrazione periferica. Nel corso degli anni Novanta, una serie di riforme fiscali ha aumentato in maniera significativa l'autonomia finanziaria dei comuni. Fino agli anni Settanta-Ottanta del secolo scorso, gran parte delle risorse di cui disponevano i comuni erano rappresentate da trasferimenti tributari di varia natura. A partire dall'introduzione dell'ICI nel 1992 e, in seguito, dell'addizionale comunale all'IRPEF (1998), l'autonomia finanziaria dei comuni è significativamente aumentata, non solo in termini assoluti ma anche in termini relativi (entrate proprie misurate in percentuale del totale delle entrate a disposizione dell'ente). Tuttavia, negli anni Duemila e, in particolare, a seguito della crisi finanziaria del 2011-13, la legislazione ha preso il percorso inverso riducendo la base imponibile di alcuni tributi e imponendo vincoli sulla flessibilità di alcune aliquote.

In un Paese, come l'Italia, dalle marcate differenze territoriali, una maggiore autonomia impositiva fiscale ha anche significato maggiori capacità – e, di conseguenza, maggiori capacità di spesa – di alcuni municipi rispetto ad altri. Per limitare questo effetto indesiderabile dovuto alla maggior autonomia, sono state previste delle forme perequative affinché le disparità territoriali vengano, per quanto possibile, limitate.

### 2.1 IL PESO DELLE ENTRATE FISCALI SUI BILANCI DEI COMUNI ITALIANI

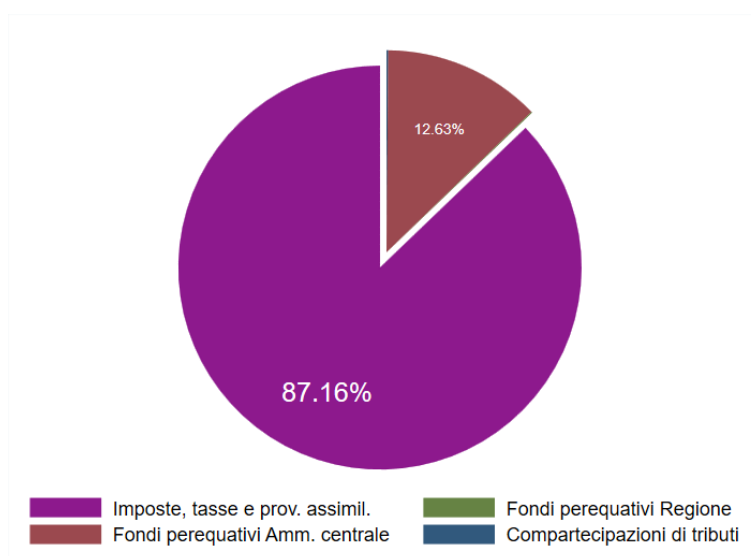
La Figura 2.1 riporta alcune informazioni preliminari riguardo la fiscalità municipale secondo dati tratti dai bilanci dei comuni nel periodo 2017-2021 e resi pubblici tramite il portale OpenBDAP della Ragioneria Generale dello Stato. I dati sono disponibili per tutti i comuni. La Figura 1 mostra la composizione delle entrate comunali per titoli (con riferimento alla colonna “accertamenti”). Le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa rappresentano oltre il 40% delle entrate municipali complessive (41,43%). Gli altri principali titoli di bilancio (trasferimenti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale) oscillano tra il 10% e il 20% ciascuna.

Figura 2.1. Composizione delle entrate comunali



La Figura 2.2 mostra la suddivisione delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa in ciascuna delle tipologie appartenenti al titolo in oggetto. In media, l'87% delle entrate correnti di natura tributaria risulta ascrivibile ad entrate per imposte, tasse e proventi assimilati, mentre il 12% è rappresentato da fondi perequativi assegnati dalle Amministrazioni centrali dello Stato. Compartecipazioni e fondi perequativi regionali sono sostanzialmente inesistenti per il complesso dei comuni (possono aver qualche peso maggiore nelle RSS a cui è affidata la finanza locale, come il Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Figura 2.2. Composizione delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa





I dati mostrano anche come il peso dei fondi perequativi sia *fortemente eterogeneo* dal punto di vista geografico: in particolare, esso risulta pressoché nullo in diversi comuni del Nord del Paese (la loro quota sul totale delle entrate tributarie e perequative è inferiore al 4,5% in un quarto dei comuni) e preponderante in alcune aree del Mezzogiorno d'Italia (rappresenta oltre la metà delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa nel 5% dei comuni). In aggregato, i dati mostrano come le entrate per imposte, tasse e proventi assimilati dei comuni risultino, in totale, pari a circa 30 miliardi di euro all'anno, ovvero il 36% del totale complessivo delle entrate.

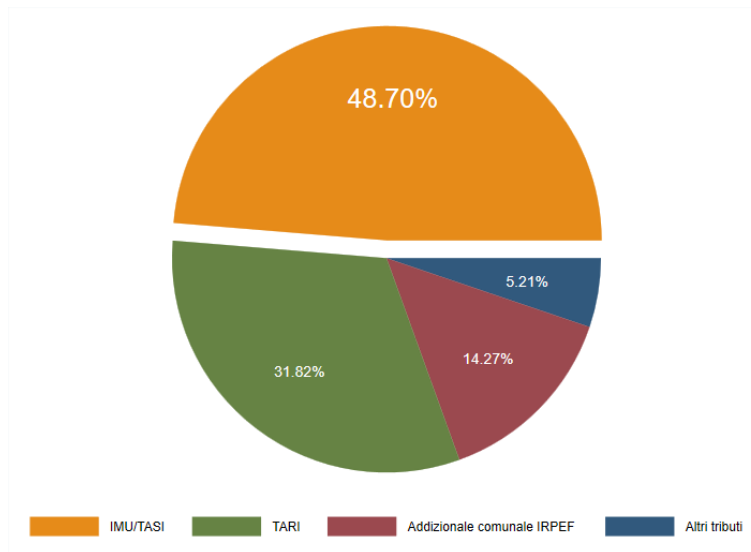
## 2.2 LE ENTRATE FISCALI DI MAGGIORE PESO FINANZIARIO E LA LORO CONTABILITÀ IN BILANCIO

La Figura 2.3 mostra il contributo medio di ciascuno dei tributi principali al totale complessivo delle entrate tributarie. *Il 48% del gettito tributario è ascrivibile alla nuova IMU, che dal 2020 accorpa le "vecchie" IMU e TASI.* Il 31% del gettito proviene dalla TARI, mentre il 14% del gettito è ascrivibile all'addizionale comunale all'IRPEF. La somma di tutti i tributi rimanenti ammonta a poco più del 5%.

È importante sottolineare come l'evidenza mostrata dalla Figura 2.3 sia determinata da e interagisca con il quadro normativo in materia tributaria e contabile. Per prima cosa, la legge impone che il gettito TARI debba essere *necessario e sufficiente* a soddisfare il fabbisogno comunale del servizio di raccolta rifiuti. Pertanto, limitatamente alla TARI, è concesso al decisore politico stabilire in che misura gravare sul comparto residenziale rispetto ai comparti commerciali e produttivi ma non di ridurre o incrementare il gettito in base a decisioni complessive di politica fiscale. Ciò implica che non sia consentito, ad esempio, aumentare il gettito IMU/TASI (che grava sulla proprietà) per ridurre quello TARI (che per gli edifici commerciali può per esempio finire per gravare sull'occupazione). Secondo, si segnala come il principio contabile 4.2 (par. 3.7.5) imponga che le entrate per i tributi cosiddetti *spontanei* (di cui l'IMU/TASI è l'esempio principale) risultino *ascritte a bilancio* sulla base di un "accertamento" che in realtà è *meccanicamente correlato all'effettiva capacità di riscossione*. Al contrario, per quanto riguarda la TARI, che prevede l'invio di un modello di pagamento precompilato da parte del comune, l'accertamento fiscale risulta accurato e pari al gettito teorico che il tributo garantirebbe se tutti i contribuenti versassero l'ammontare dovuto.

Questa discrepanza, di cui discuteremo più avanti e di cui terremo conto nelle nostre stime puntuali presentate nel capitolo 5, implica che il peso reale dell'IMU/TASI sulla totalità delle entrate per imposte, tasse e proventi assimilati sia presumibilmente *superiore* rispetto a quanto non risulti dai dati di bilancio, illustrati nella Figura 2.2. Paragonando i dati di bilancio per l'anno 2021 con i dati MEF per lo stesso anno riportati nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva del 2023, infatti, si nota come la discrepanza sia nell'ordine dei 7 miliardi di euro. Ne conseguirebbe che *il peso "teorico" dell'IMU/TASI sulla totalità degli accertamenti tributari debba essere stimato attorno al 60%*, con una conseguente riduzione del peso TARI al 28.6% e del peso dell'addizionale IRPEF al 13%.

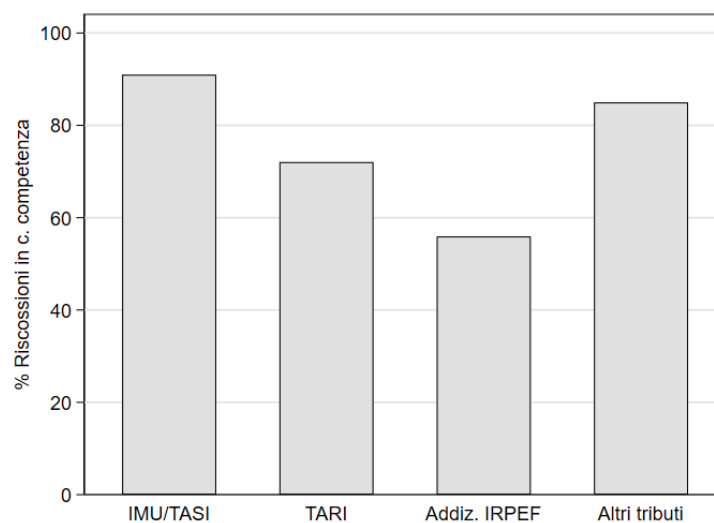
Figura 2.3. Composizione imposte, tasse e proventi assimilati



### 2.3 LA RISCOSSIONE RITARDATA RISPETTO ALLA MATURAZIONE DEL TRIBUTO

La Figura 2.4 mostra, per ciascuno dei tributi principali e per la totalità dei tributi minori, la percentuale del debito tributario che risulta riscossa nell'annualità di competenza (sul totale dell'ammontare effettivamente riscosso secondo quanto risultante dai bilanci comunali).

Figura 2.4. Riscossione in conto competenza in percentuale del totale delle riscossioni



La percentuale di ciascun tributo riscossa nello stesso anno in cui quest'ultimo è dovuto risulta *lontana* dal 100%. Pertanto, un'analisi complessiva della capacità di riscossione dei tributi deve

tener conto non solo dell'ammontare *effettivamente riscosso nel corso dell'anno* in cui esso è dovuto (riscossione in conto competenza) ma anche delle somme eventualmente recuperate durante *annualità successive* (riscossione in conto residui).

Questa necessità è motivata da aspetti tecnici collegati alla collezione dei tributi; alcuni di essi presentano un lag di riscossione pressoché automatico. Basti pensare all'addizionale IRPEF, che i comuni sistematicamente ricevono dall'Agenzia delle Entrate nel corso dell'annualità successiva rispetto a quella in cui matura il debito d'imposta, oppure all'IMU/TASI, la cui rata di saldo è dovuta dopo la metà del mese di dicembre, e quindi in prossimità della fine dell'anno solare.

## 2.4 IMU/TASI: BASE IMPONIBILE E ALIQUOTE APPLICATE

La Figura 2.5 (pannello (a)) mostra l'aliquota ordinaria IMU/TASI adottata in media da ciascun comune nel periodo 2017-2021 secondo i dati raccolti dalla Fondazione IFEL – ANCI per tutte le regioni ad esclusione del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in cui è in vigore una diversa imposta patrimoniale su terreni e fabbricati (IMI). Nella figura, ciascun comune è colorato in funzione del valore dell'aliquota (per decili). Ne risulta che i comuni indicati in azzurro chiaro siano quelli in cui il carico fiscale IMU/TASI risulta più basso mentre i comuni contraddistinti da un valore più scuro tendono ad applicare una aliquota ordinaria maggiore.

Si osserva in primo luogo che molti comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale (ad eccezione della Sicilia) risultano applicare aliquote ordinarie particolarmente vantaggiose e, spesso, inferiori all'aliquota standard del 7,6 per 1000. Al contrario, si nota come più del 90% dei comuni abbia optato per aliquote ordinarie sensibilmente maggiori rispetto al valore standard e che quasi metà dei comuni opti per una aliquota ordinaria *prossima al massimo* consentito dalla legge – seppur non raggiunto da alcun comune (1,14% di nuova IMU).

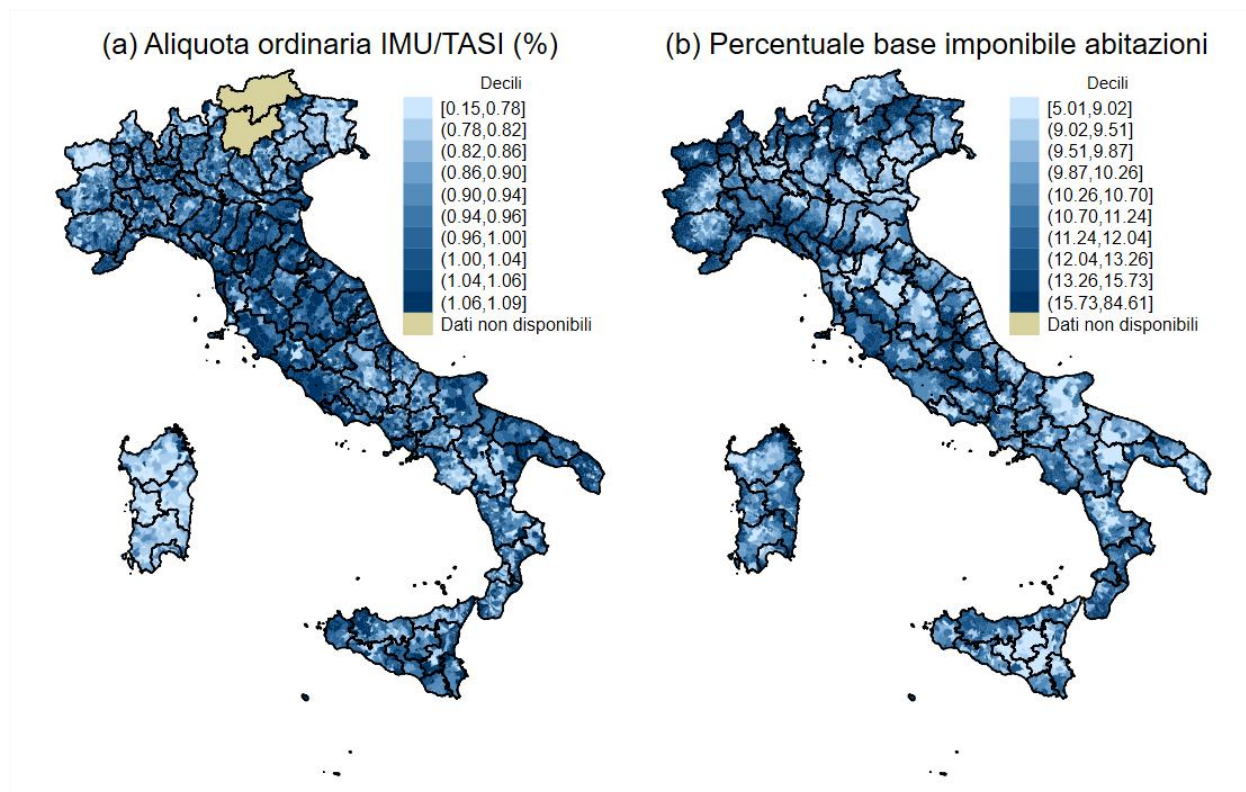
Il pannello (a) della Figura 2.5 mostra anche altre tendenze geografiche di rilievo. Per prima cosa, si nota come i comuni del centro-Italia e della Puglia siano contraddistinti da aliquote ordinarie *maggiori* rispetto ai comuni del nord e del sud del Paese. In seconda istanza, si nota una forte *correlazione* tra le aliquote adottate da un comune e le aliquote adottate dai comuni ad esso limitrofi – nella figura, comuni adiacenti tra loro spesso appartengono allo stesso decile o a decili vicini.

È importante notare come i dati in nostro possesso non mostrino un particolare sforzo fiscale IMU/TASI da parte dei comuni, come ad esempio quelli del Mezzogiorno d'Italia, che riscontrano maggiori difficoltà nel finanziamento attraverso altre forme di imposta (es. addizionale IRPEF).

Il pannello (b) della Figura 2.5 riporta, invece, come risulta distribuito il carico fiscale della componente IMU/TASI “fabbricati” tra il comparto abitazioni e il comparto produttivo/commerciale. Le macchie di colore azzurro chiaro (che si riferiscono a comuni in cui la quota sopportata dalle abitazioni è più bassa) sono concentrate nella pianura padano-veneta, nel Tavoliere delle Puglie, sulla costa adriatica e in prossimità delle grandi città mentre il colore

blu scuro è preponderante sull'arco alpino e sulla dorsale appenninica. Ne segue che il comparto abitazioni risulta sopportare un peso maggiore nelle aree interne e montuose. Al contrario, in contesti pianeggianti e urbani, gran parte del gettito è da ascrivere ai fabbricati commerciali e produttivi.

Figura 2.5. Distribuzione comunale del carico IMU/TASI



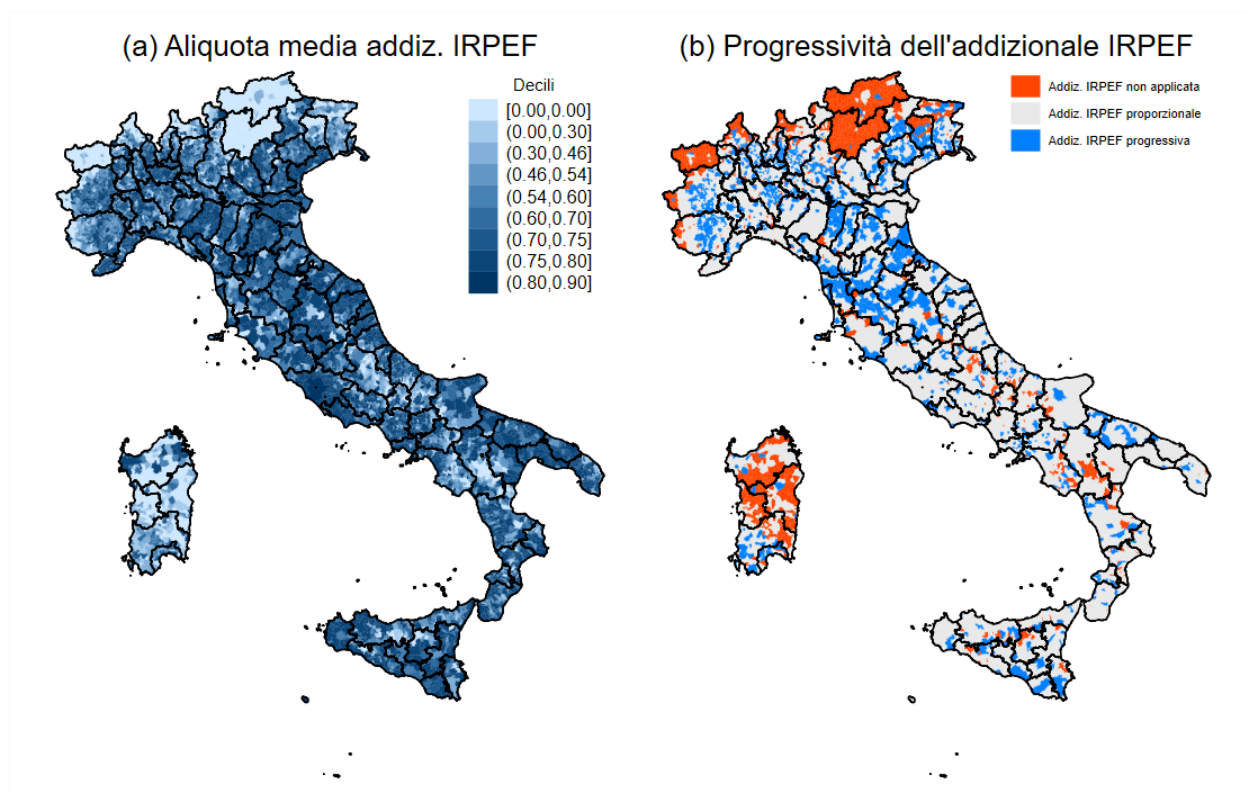
## 2.5 ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF: APPLICAZIONE, ALIQUOTA MEDIA E PROGRESSIVITA'

La Figura 2.6 riassume la geografia di applicazione dell'addizionale comunale all'IRPEF. Specificamente, il pannello (a) riporta l'aliquota media applicata da ciascun comune nel corso del periodo 2017-2021 così come risultante dai dati resi pubblicamente disponibili dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze. Il pannello (b) evidenzia invece, in arancione i comuni che hanno deciso di non applicare il tributo ai propri residenti (i.e., che hanno adottato una aliquota dello 0% uguale per tutti gli scaglioni di reddito) e in azzurro i comuni che hanno adottato una addizionale IRPEF di tipo progressivo per scaglioni.

Per prima cosa, si evidenzia come circa il 10% dei comuni abbiano scelto di non adottare l'imposta nel corso del quinquennio 2017-2021. La grande maggioranza dei comuni che non applica l'addizionale all'IRPEF è distribuita in Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Sardegna oltre alle fasce frontaliere di Piemonte e Lombardia. Nelle regioni a statuto ordinario,

oltre a dei clusters di comuni colpiti da terremoto nel recente passato o particolarmente ricchi di risorse energetiche nel proprio territorio, l'addizionale comunale all'IRPEF risulta applicata pressoché *uniformemente* con rarissime eccezioni – prevalentemente comuni a particolare vocazione turistica.

Figura 2.6. Distribuzione comunale del carico addizionale IRPEF



Secondariamente, si nota come l'addizionale comunale all'IRPEF risulti applicata consistentemente in tutto il territorio: limitando l'attenzione alla aliquota media – che, nel caso di un comune che opti per la progressività dell'imposta, è calcolata come media aritmetica delle fino a cinque aliquote applicate – non si osservano gradienti visibili; molti comuni optano per aliquote prossime ai massimi consentiti dalla legge.

Il pannello (b) della Figura 2.6 mostra come la scelta di rendere progressiva l'addizionale comunale sui redditi delle persone fisiche risulti ancora minoritaria, nonostante sia trascorso oltre un decennio dall'introduzione di questa facoltà. La progressività dell'addizionale IRPEF è molto diffusa in Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Veneto e Sicilia, abbastanza diffusa in Piemonte e Lombardia e scarsamente diffusa nel resto del Paese. A questo proposito è però opportuno osservare che quei comuni che si trovano nella necessità di applicare aliquote attorno al massimo consentito dalla legge risultano implicitamente impossibilitati ad optare per un prelievo

progressivo. Qualsiasi correzione in tal senso implicherebbe infatti meccanicamente una riduzione del gettito di imposta<sup>25</sup>.

Questa situazione caratterizza in effetti una quota consistente dei comuni italiani. A differenza dell'IMU/TASI, l'addizionale comunale all'IRPEF è infatti applicata al massimo consentito dalla legge da *oltre un quarto* dei comuni che applicano l'imposta. Le ragioni possono essere diverse. Una possibilità è la minore "visibilità" dell'addizionale IRPEF – "nascosta" nella busta paga o nel modulo 730 del lavoratore – rispetto a quella dell'IMU/TASI che invece prevede un pagamento apposito da parte del contribuente<sup>26</sup>. Una seconda però può risiedere proprio nella relativa facilità di riscossione del tributo (gestito dall'Agenzia delle Entrate come by-product della sua normale attività di accertamento) e nella certezza del gettito che lo stesso potrà garantire alla finanza comunale. Entrambe le ragioni portano però con sé conseguenze da non sottovalutare sull'equità nella distribuzione del carico fiscale: rendere più "visibile" e meno facile da riscuotere l'imposta patrimoniale fornisce un incentivo al decisore politico locale a spostare il carico tributario verso i redditi soggetti a IRPEF, che come noto, sono prevalentemente (per l'85% della base imponibile IRPEF) redditi da lavoro dipendente - in quanto i redditi assoggettati a tassazione separata come la cedolare secca, i proventi finanziari, e il regime forfettario sono esenti dalle addizionali locali.

## **2.5 TARI: IL COSTO DEL SERVIZIO RACCOLTA E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI**

Passando alla TARI, la Figura 2.7 mostra il costo totale (in centesimi di euro per ciascun kilogrammo) del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. I dati sono resi disponibili a livello comunale dal Catasto Rifiuti – ISPRA Ambiente, per una larga parte dei comuni d'Italia. Non sorprendentemente, il costo locale del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti risulta essere il principale determinante delle aliquote TARI. Questo perché, come spiegato in maggior dettaglio nel capitolo 1, il gettito del tributo deve essere *sufficiente e necessario* per coprire interamente i costi del servizio rifiuti. Pertanto, al netto della scelta tra attribuire un maggior carico sul comparto residenziale o su quello produttivo/commerciale, l'ammontare complessivo del tributo dipende essenzialmente dai costi del servizio.

I costi del servizio possono essere eterogenei sul territorio per diverse ragioni, tra cui la densità abitativa e l'eventuale presenza di stabilimenti che producono rifiuti speciali, ma anche per motivi legati all'efficienza del soggetto gestore del servizio.

La figura 2.7 mostra un gradiente Nord-Sud molto marcato, che difficilmente può essere spiegato da dinamiche di popolazione o di sistema produttivo: in Alto Adige/Südtirol e in gran parte della

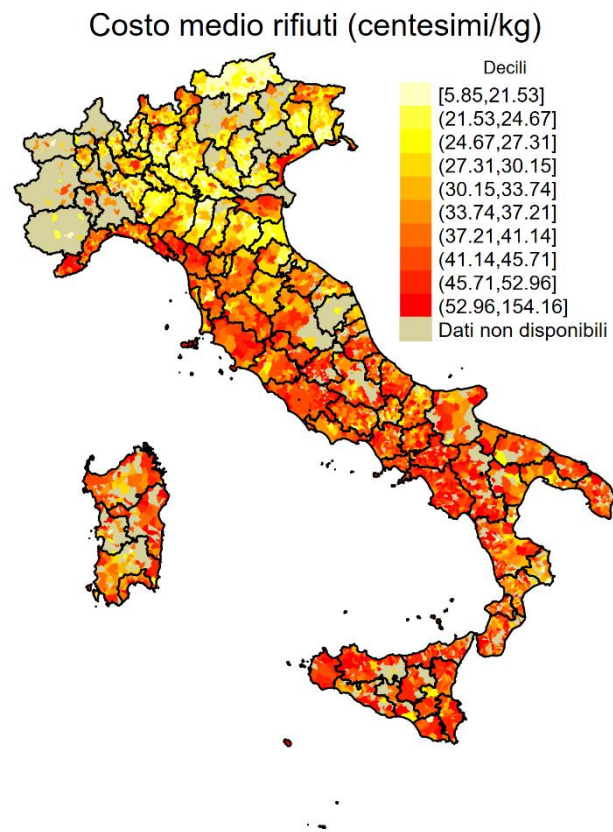
---

<sup>25</sup> Una strada, ad oggi non prevista nel paniere di possibili soluzioni di cui dispone l'amministrazione comunale, per permettere ai comuni che necessitano di un'aliquota media particolarmente alta di optare per un prelievo progressivo potrebbe essere quella di prevedere che i massimi di legge siano da rispettare complessivamente e non in ciascuno scaglione.

<sup>26</sup> Su questo e sugli effetti relativi in termine di ridotta responsabilizzazione dei decisori locali, si vedano le stime in Bordignon, Grembi e Piazza (2017).

Lombardia il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti ha un costo inferiore ai 20 centesimi di euro per kilogrammo, mentre al contrario nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno d'Italia il costo è raramente inferiore ai 30 cent./kg e talvolta supera anche i 50 cent./kg. Ne consegue che, a differenza degli altri tributi maggiori, che non sembrano caratterizzati da particolari gradienti nel gettito di imposta, il peso della TARI risulti *molto più limitato nel nord* del Paese di quanto non sia nelle altre regioni.

Figura 2.7. Distribuzione comunale del carico TARI



# 3. La riscossione dei tributi comunali: la normativa italiana

## INTRODUZIONE

Dopo aver presentato i principali tributi comunali nell'ordinamento italiano e alcune preliminari evidenze quantitative, in questo capitolo sono illustrate le regole fondamentali che disciplinano le modalità con cui vengono riscosse e incassate le entrate locali. Il complesso sistema di regole che sovrintende a questa fondamentale funzione del settore pubblico si basa su due regole fondamentali: l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti e la gestione autonoma delle entrate proprie da parte dei comuni.

## 3.1 REGOLE GENERALI IN MATERIA DI ENTRATE COMUNALI

### 3.1.1 Modalità di svolgimento delle attività di accertamento e riscossione

I comuni hanno la libertà di scegliere, mediante regolamento, le modalità di svolgimento delle attività di accertamento e riscossione, anche disgiuntamente. Essi, infatti possono:

- svolgere il servizio in gestione diretta tramite risorse interne, anche avvalendosi di soggetti esterni per attività di supporto (iscritti in una sezione speciale nell'albo dei gestori dell'accertamento e della riscossione);
- avvalersi, limitatamente all'attività di riscossione coattiva, mediante delibera consiliare da adottarsi entro il 30 settembre di ogni anno, dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdE-R), titolare dello svolgimento delle funzioni di riscossione nazionale, senza che sia necessaria una procedura a evidenza pubblica;
- affidare il servizio a terzi; in questo caso, le relative attività possono essere affidate:
  - mediante procedure ad evidenza pubblica, a concessionari privati iscritti all'albo, istituito presso il Ministero delle finanze, dei soggetti abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni (previsto dall'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997; si veda l'appendice 1)<sup>27</sup>, o a operatori privati di altri Stati membri

---

<sup>27</sup> «La regolamentazione del settore privato è, però, carente. Non esistono, ad esempio, indicazioni generali e puntuali sulle condizioni contrattuali (durata minima, costi del servizio, rendicontazione, fase successiva alla cessazione del servizio, travaso dei dati all'ente creditore) e sul sistema dei controlli che gli enti devono porre in essere con riferimento al rispetto degli adempimenti richiesti al soggetto affidatario. Ciò ha comportato concrete fattispecie di inefficacia o scarsa qualità dei servizi e gravi difformità nelle remunerazioni (Gentile, 2020, p. 199). Sebbene la legge di bilancio 2020 preveda l'adozione di appositi decreti del MEF che introducano disposizioni in materia di controlli degli enti sui concessionari, condizioni di inadempimento, obblighi di comunicazione ecc. (art. 1, comma 806), fino ad ora nessun decreto risulta essere stato adottato.



dell'Unione Europea purché dimostrino di possedere i medesimi requisiti richiesti agli operatori italiani;

- mediante procedure a evidenza pubblica, a società miste pubblico-privato, i cui soci privati siano i soggetti iscritti all'albo dei soggetti abilitati o operatori di altri Stati membri dell'UE che rispettino i medesimi requisiti richiesti agli operatori italiani;
- mediante convenzione, a società *in house*.

Inoltre, possono scegliere di effettuare l'accertamento dei tributi anche nelle forme di associazione di comuni previste dalla legge (convenzioni, consorzi, unioni di comuni e comunità montane, art. 52, comma 5, D.Lgs. n. 446/1997; art. 2, D.L. n. 193/2016).

Nel corso degli anni si è osservato un progressivo abbandono del ricorso all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (ex Equitalia) in favore della riscossione tramite l'impegno dei propri uffici, mediante soggetti privati iscritti all'albo, ovvero attraverso società *in house* o miste pubblico-private. Secondo le ultime stime disponibili (Pirola et al., 2017), infatti, i comuni italiani che si sono affidati all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (allora, Equitalia) sono passati da 6.161 nel 2011 a 3.622 nel 2015.

### **3.1.3 L'albo dei soggetti abilitati di cui all'art. 53, D.Lgs. n. 446/1997<sup>28</sup>**

L'art. 53, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997 statuisce che «presso il Ministero delle finanze è istituito l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni».

Il secondo comma, poi, dispone che «l'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'Albo, la revoca e la decadenza della gestione sono effettuate da una apposita commissione in cui sia prevista una adeguata rappresentanza dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani e dell'Unione delle Province d'Italia».

Il D.M. 13 aprile 2022, n. 101, all'art. 2, individua i soggetti che possono essere iscritti nell'albo:

- a) le società di capitale aventi per oggetto la gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali, e delle attività connesse o complementari indirizzate al supporto delle attività di gestione tributaria e patrimoniale, con esclusione di qualsiasi attività di commercializzazione della pubblicità;
- b) le società miste il cui socio privato sia prescelto con procedura ad evidenza pubblica tra i soggetti iscritti all'albo stesso o tra gli operatori privati di altri stati membri dell'UE che rispettino i medesimi requisiti richiesti agli operatori italiani.

L'Albo si compone di due sezioni. La prima sezione comprende i soggetti abilitati alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali. La seconda sezione è invece riservata ai soggetti che svolgono

---

<sup>28</sup> Fonte: Panzone (2015).

esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali.

I requisiti richiesti per l'ammissione all'Albo sono diversi:

- *Requisiti finanziari*: sono previste diverse fasce di capitale minimo differenziate in base alla sezione dell'albo e alla dimensione dell'ente servito (L. n. 160/2019):
  - Per essere ammessi alla prima sezione dell'Albo (effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate) occorre un capitale minimo di:
    - 2,5 milioni di euro per servire i comuni con popolazione fino a 200.000 abitanti;
    - 5 milioni di euro per servire i comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti e le province;
  - Per essere ammessi alla seconda sezione dell'Albo (svolgimento delle funzioni e delle attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali) occorre un capitale minimo di:
    - 150.000 euro per servire i comuni con popolazione fino a 100.000 abitanti;
    - 500.000 euro per servire i comuni con popolazione fra 100.000 e 200.000 abitanti;
    - 1 milione di euro per servire i comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti e le province.
- *Requisiti tecnici*: è richiesto di dimostrare il possesso di un idoneo apparato organizzativo funzionale allo svolgimento dei servizi affidati, la presenza delle necessarie figure professionali nonché la disponibilità di idonei sistemi informativi.
- Per l'iscrizione all'Albo è altresì necessario che l'oggetto sociale preveda *expressis verbis* la gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse o complementari indirizzate al supporto delle attività di gestione tributaria e patrimoniale.
- Inoltre, per iscriversi all'Albo, il richiedente deve anche offrire una serie di informazioni circa la composizione societaria (come, ad esempio, l'identità dei titolari di quote o azioni) ed i legali rappresentanti e gli amministratori della società devono dichiarare la sussistenza dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 8 del D.M. 13 aprile 2022, l'assenza delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 9 del medesimo decreto, ed infine il possesso di un titolo di studio almeno corrispondente al diploma di scuola media superiore di secondo grado o, in mancanza, di idonea esperienza professionale (quantomeno quinquennale).

### 3.1.4 Evoluzione della normativa<sup>29</sup>

Il servizio di riscossione dei tributi, fino al 1989, era affidato agli esattori delle imposte dirette, i quali erano incaricati di incassare, per conto dello Stato e degli altri enti impositori, tutti i tributi (erariali e non erariali). Per essere ammessi all'esercizio di tale attività, gli esattori dovevano

---

<sup>29</sup> Fonte: Vecere (2012).

superare una selezione indetta dal Ministero delle finanze e percepivano un *aggio di riscossione*, la cui misura massima era fissata al 6,72%.

Il D.P.R. n. 43/1988, riformò la riscossione dei tributi, con decorrenza dal 1° gennaio 1990. Tale riforma abolì le esattorie comunali e gli esattori privati, e affidò in concessione la riscossione coattiva di tutte le imposte erariali a soggetti privati per ambito territoriale, prevedendo la possibilità che anche le banche potessero esercitare la riscossione.

Col D.Lgs. n. 446/1997, non fu più obbligatorio riscuotere tramite *ruolo* (che fino ad allora era l'unico strumento utilizzabile). Come si è detto, infatti, l'art. 52, comma 5, consente agli enti locali di affidare a terzi, diversi dai concessionari del servizio di riscossione di cui al D.P.R. n. 43/1988, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, e ai sensi del successivo comma 6, in caso si scelga questa modalità, la riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate deve essere effettuata con lo strumento dell'*ingiunzione fiscale* di cui al R.D. n. 639/1910<sup>30</sup>.

Verso la fine degli anni Novanta venne realizzata un'altra riforma, con l'emanazione della legge delega 28 settembre 1998 n. 337, la quale delegò al governo l'emanazione di provvedimenti per il riordino della materia.

#### 3.1.4.1 La creazione di Riscossione S.p.A. (poi Equitalia S.p.A.)

Un'ulteriore riforma nel 2005<sup>31</sup> riordinò nuovamente il servizio: venne istituita la figura dell'*agente della riscossione*, che acquisì tutti i concessionari che erano sorti a seguito della riforma del 1988 e a cui venne affidata la gestione pubblica del servizio di riscossione, da realizzarsi mediante lo strumento del ruolo, su tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Sicilia (il cui statuto speciale assegna alla regione la responsabilità per la legislazione relativa alla riscossione dei tributi locali). Le funzioni concernenti l'attività di riscossione vennero così attribuite esclusivamente all'Agenzia delle Entrate, che le esercitava mediante la società per azioni Riscossione S.p.A. a totale capitale pubblico (51% in mano all'Agenzia delle Entrate e 49% all'INPS). Nel 2007 Riscossione S.p.A. mutò il nome in Equitalia S.p.A.

#### 3.1.4.2 Il superamento di Equitalia

L'articolo 1 del Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 ha previsto a partire dal 1° luglio 2017 lo scioglimento delle società del Gruppo Equitalia e la costituzione di un nuovo ente pubblico, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdE-R), alla quale è stato affidato l'esercizio delle funzioni di agente della riscossione su tutto il territorio nazionale. L' AdE-R è stata costituita come ente strumentale dell'Agenzia delle Entrate (il direttore dell'AdE-R è il medesimo dell'Agenzia delle Entrate) ed è subentrata, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi delle società del Gruppo Equitalia.

---

<sup>30</sup> Si rimanda al paragrafo 3.3 per una discussione più dettagliata dei due strumenti, ruolo e ingiunzione.

<sup>31</sup> D.L. n. 203/2005, convertito con modificazioni dalla L. n. 248/2005.

Ai sensi dell'art. 2 del D.L. n. 193/2016, dal 1° luglio 2017, le amministrazioni locali possono deliberare l'affidamento diretto (senza procedura di evidenza pubblica) delle attività di riscossione coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e delle società da esse partecipate all' AdE-R.

In Sicilia, la riscossione dei tributi era affidata in precedenza alla Serit Sicilia S.p.A, sostituita dalla fine del 2012 da Riscossione Sicilia S.p.A. A partire dal 1° ottobre 2021 la società Riscossione Sicilia S.p.A. è stata sciolta e l'esercizio delle funzioni dell'attività di riscossione nella Regione Siciliana è stato affidato all'AdE-R<sup>32</sup>, che adesso svolge il ruolo di agente della riscossione su tutto il territorio nazionale.

### 3.2 L'ACCERTAMENTO

L'accertamento costituisce la prima fase del processo che conduce alla riscossione dell'imposta. Questa fase porta all'adozione di un atto, chiamato *avviso di accertamento*, che è l'atto mediante il quale l'ente impositore, o il soggetto a cui è affidato l'accertamento, notifica formalmente la pretesa tributaria al contribuente. L'accertamento avviene sulla base del principio della *competenza finanziaria*, per cui un'entrata è accertata nell'esercizio finanziario in cui è sorto il diritto a riscuotere e il credito maturato è certo, liquido ed esigibile (Gentile, 2020, p. 84).

Poiché l'ordinamento italiano prevede l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti - ad eccezione del caso della TARI, per la quale è previsto un obbligo in capo al comune di informare il cittadino circa l'importo che deve pagare (IFEL, 2016; cfr. paragrafo 1.3.1) -, gli enti locali, relativamente ai tributi di propria competenza, procedono alla rettifica delle dichiarazioni incomplete o infedeli o dei parziali o ritardati versamenti, nonché all'accertamento d'ufficio delle omesse dichiarazioni o degli omessi versamenti (art. 1, comma 161, L. n. 296/2006). Ai fini della verifica del corretto assolvimento degli obblighi tributari, il funzionario responsabile può inviare questionari al contribuente, richiedere dati e notizie a uffici pubblici ovvero a enti di gestione di servizi pubblici e diritti, e disporre l'accesso ai locali e alle aree assoggettabili a tributo, mediante personale debitamente autorizzato e con preavviso di almeno 7 giorni (Gentile, 2020, p. 194).

Il responsabile del procedimento con il quale viene accertata l'entrata deve verificare e attestare, sulla base di idonea documentazione, l'esistenza dei presupposti necessari all'accertamento (art. 179, comma 1, TUEL).

Tali presupposti sono:

- 1) la ragione del credito;
- 2) la sussistenza di un idoneo titolo giuridico;
- 3) l'individuazione del debitore;
- 4) la quantificazione della somma da incassare;
- 5) la relativa scadenza.

---

<sup>32</sup> D.L. n. 73/2021, c.d. "Sostegni-bis", convertito con modificazioni dalla L. n. 106/2021.

Verificati tali presupposti, il funzionario designato sottoscrive l'avviso di accertamento (art. 1, comma 162, L. n. 296/2006).

Gli avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio devono sempre essere motivati, indicando i presupposti di fatto e di diritto che li hanno determinati. Inoltre, essi devono indicare:

- gli imponibili accertati e le aliquote applicate;
- la liquidazione delle somme dovute;
- il responsabile del procedimento;
- l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni in merito all'atto notificato;
- le modalità di pagamento;
- il termine di sessanta giorni entro cui effettuare il relativo pagamento;
- l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela;
- le modalità, il termine e l'organo giurisdizionale cui è possibile ricorrere.

In mancanza della motivazione o di uno degli elementi suddetti, l'atto di accertamento è nullo (Agenzia delle Entrate; art. 1, comma 162, L. n. 296/2006). A partire dal 2020, gli avvisi di accertamento devono contenere anche l'intimazione a adempiere all'obbligo di pagamento degli importi negli stessi indicati, entro il termine di presentazione del ricorso, ovvero, nel caso di entrate patrimoniali, entro 60 giorni dalla notifica dell'atto; trascorso tale termine, l'accertamento acquista efficacia di titolo esecutivo e legittima la riscossione forzata (si veda il paragrafo 3.3.3).

Gli avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati (art. 1, comma 161, L. n. 296/2006). Per la notifica degli atti di accertamento dei tributi locali e delle connesse ingiunzioni fiscali, nonché degli atti di invito al pagamento delle entrate extratributarie, il dirigente dell'ufficio competente può nominare uno o più messi notificatori<sup>33</sup> (art. 1, comma 158, L. n. 296/2006).

### **3.3 LA RISCOSSIONE**

La riscossione costituisce la fase successiva del procedimento. Essa consiste nel materiale introito da parte del tesoriere o di altri eventuali incaricati della riscossione delle somme dovute all'ente. La riscossione è disposta a mezzo di ordinativo di incasso, fatto pervenire al tesoriere. L'ordinativo d'incasso è sottoscritto dal responsabile del servizio finanziario (o da altro dipendente individuato dal regolamento di contabilità) e contiene, fra le altre cose: a) l'indicazione

---

<sup>33</sup> I messi notificatori possono essere nominati tra i dipendenti dell'ente, tra i dipendenti dei soggetti ai quali l'ente locale ha affidato, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e delle altre entrate, nonché tra soggetti che, per qualifica professionale, esperienza, capacità ed affidabilità, forniscono idonea garanzia del corretto svolgimento delle funzioni assegnate, previa, in ogni caso, partecipazione ad apposito corso di formazione, organizzato a cura dell'ente locale, ed il superamento di un esame di idoneità (art. 1, comma 159, L. n. 296/2006).

del debitore; b) l'ammontare della somma da riscuotere; c) la causale; d) gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti; e) l'indicazione del titolo e della tipologia, distintamente per residui o competenza (art. 180, commi 1-3, TUEL).

Il tesoriere può riscuotere anche senza la preventiva emissione di un ordinativo di incasso in quanto ha l'obbligo di accettare qualsiasi somma versata in favore dell'ente. Di tali incassi in attesa di regolarizzazione (c.d. sospesi), il tesoriere dà tempestiva comunicazione all'ente, richiedendo la regolarizzazione. L'ente procede alla regolarizzazione dell'incasso (cioè, all'emissione dei relativi ordinativi di incasso) entro i successivi 60 giorni e, comunque, entro i termini previsti per la resa del conto del tesoriere (art. 180, comma 4, TUEL). La riscossione può avvenire in due modi: volontaria o coattiva.

### **3.3.1 Riscossione volontaria**

Fatte salve le disposizioni speciali previste per il versamento dell'IMU, la riscossione volontaria delle entrate tributarie dei comuni e degli altri enti locali avviene mediante versamento spontaneo sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore ovvero sui conti correnti postali ad esso intestati, o mediante il sistema dei versamenti unitari (modello F24)<sup>34</sup>, o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori o ancora attraverso la piattaforma PAGOPA.

Per le entrate diverse da quelle tributarie, invece, il versamento spontaneo può essere effettuato con le medesime modalità, escluso però il sistema dei versamenti unitari (art. 2-bis, comma 1, D.L. n. 193/2016).

Tali disposizioni non si applicano ai versamenti effettuati all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (art. 2-bis, comma 1-bis, D.L. n. 193/2016).

### **3.3.2 Riscossione coattiva. Il titolo esecutivo**

Nel caso in cui il contribuente non provveda spontaneamente a versare quanto dovuto, è possibile solo una riscossione coattiva, la quale richiede l'esistenza di un titolo esecutivo. Il titolo esecutivo consiste nella *cartella di pagamento*, se la riscossione è affidata all'Agenzia delle Entrate-Riscossione, o *nell'ingiunzione fiscale* negli altri casi (Lovecchio, 2011).

#### *3.3.2.1 Cartella di pagamento<sup>35</sup>*

La cartella di pagamento è l'atto che l'AdE-R invia ai contribuenti al fine di recuperare i crediti vantati dagli enti impositori. La procedura è la seguente. A seguito di controlli, gli enti creditori/impositori "iscrivono a ruolo" le somme che risultano dovute; il ruolo è un elenco che contiene i nominativi e le generalità dei debitori, la tipologia del credito, la somma dovuta e il

---

<sup>34</sup> Istituto disciplinato dall'art. 17, D.Lgs. n. 241/1997.

<sup>35</sup> Fonte: Agenzia delle Entrate-Riscossione, <https://www.agenziaentrateiscossione.gov.it/it/Per-saperne-di-piu/documenti-della-riscossione/cartella/>.

titolo in base al quale è dovuta. Il ruolo è sottoscritto, anche con firma elettronica, dal titolare dell'ufficio o da un suo delegato, e con la sottoscrizione diventa esecutivo<sup>36</sup>. Il ruolo così formato dall'ente creditore viene trasmesso all'AdE-R, e costituisce l'atto che legittima l'agente della riscossione a riscuotere, in nome e per conto dell'ente creditore.

Ricevuto il ruolo, sulla base di esso, l'agente prepara la cartella di pagamento. La cartella di pagamento contiene per ciascun debitore le somme che deve versare, anche relative a diversi enti creditori. L'agente della riscossione, quindi, provvede a notificare le cartelle, nonché a riscuotere le somme indicate. Con la notifica della cartella, l'agente della riscossione fa pervenire nella sfera di conoscenza del contribuente/debitore il ruolo. La cartella deve contenere l'indicazione delle somme dovute all'ente creditore, degli interessi e dell'aggio spettante all'agente della riscossione, l'invito a provvedere al pagamento entro i termini, le informazioni sulle modalità di pagamento (dove e come pagare) e le istruzioni per richiedere la rateizzazione, la sospensione o proporre ricorso. Una volta ricevuto il pagamento dell'importo indicato nella cartella, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione riversa quanto riscosso nelle casse dell'ente creditore. In caso di mancato pagamento, o non tempestiva presentazione dell'istanza di rateizzazione o sospensione, avvia le procedure cautelari o esecutive per il recupero delle somme dovute.

### *3.3.2.2 Ingiunzione fiscale<sup>37</sup>*

L'ingiunzione fiscale è disciplinata dal R.D. n. 639/1910, recante il testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato: trattasi di un insieme di norme assai datate che disciplinano un processo esecutivo speciale, caratterizzato da una maggiore celerità e snellezza rispetto al processo esecutivo ordinario e da una minore presenza del giudice.

In passato, l'ingiunzione fiscale è stata utilizzata per alcune imposte indirette, come l'IVA, l'imposta di registro e l'INVIM (imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili). In seguito alla riforma del 1988<sup>38</sup>, a partire dal 1990 il sistema della riscossione mediante ruolo, previsto dal D.P.R. n. 602/1973 per le imposte dirette, è stato esteso anche a quelle indirette: l'ingiunzione fiscale è così scomparsa dal panorama legislativo della riscossione delle imposte. L'ingiunzione fiscale è rimasta così quiescente fino all'emanazione del D.Lgs. n. 446/1997, il quale ha stabilito che gli enti locali possono fare ricorso all'ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva delle entrate, non solo tributarie, di loro spettanza, qualora la riscossione sia svolta in proprio dall'ente stesso o sia affidata ai soggetti diversi dall'agente nazionale della riscossione<sup>39</sup>.

Essendo la disciplina relativa all'ingiunzione fiscale molto più scarna rispetto a quella della riscossione mediante ruolo, il legislatore è intervenuto estendendo al primo strumento l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni riguardanti l'istituto del ruolo (contenute

---

<sup>36</sup> Art. 12, comma 4, D.P.R. n. 602/1973.

<sup>37</sup> Fonte: Treccani.

<sup>38</sup> D.P.R. n. 43/1988 (articoli 67 e 68).

<sup>39</sup> Art. 52, comma 6, D.Lgs. n. 446/1997, ora abrogato.

nel titolo II del D.P.R. n. 602/1973), incluse le previsioni relative alle procedure esecutive e cautelari<sup>40</sup>.

### **3.3.3 Riscossione coattiva. L'accertamento esecutivo**

Per rendere più efficace l'attività di riscossione, la legge di bilancio 2020<sup>41</sup> ha esteso ai tributi locali e alle entrate patrimoniali l'istituto dell'immediata esecutività degli accertamenti (Mancini et al., Gentile, 2020, p. 199).

Fino al 2020, per poter procedere alla riscossione coattiva dei tributi locali, doveva essere notificato il relativo titolo esecutivo al contribuente, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo<sup>42</sup>. Solo dopo la notifica del titolo esecutivo era possibile attivare azioni cautelari (fermo amministrativo o ipoteca) ed esecutive (pignoramento presso terzi, espropriazione mobiliare, espropriazione immobiliare).

Dal 1° gennaio 2020 gli avvisi di accertamento relativi ai tributi e alle entrate patrimoniali degli enti locali, anche relativi ai rapporti pendenti a tale data, decorso il termine utile per la proposizione del ricorso (che, si ricorda, è obbligatoriamente indicato nell'avviso di accertamento), acquistano efficacia di titolo esecutivo idoneo ad attivare le procedure cautelari ed esecutive, senza la preventiva notifica della cartella di pagamento e dell'ingiunzione fiscale<sup>43</sup>. Gli avvisi di accertamento già emessi entro il 2019 non sono invece immediatamente esecutivi, e per questi i comuni devono attivare la riscossione coattiva utilizzando gli strumenti del ruolo o dell'ingiunzione fiscale.

### **3.3.4 Riscossione coattiva. L'inadempienza del debitore**

#### *3.3.4.1 La riscossione forzata*

Se anche in presenza di un accertamento (esecutivo) il contribuente non procede a pagare le somme dovute entro il termine ultime indicato dall'avviso stesso, decorsi trenta giorni, la riscossione delle somme richieste è affidata in carico al soggetto legittimato alla riscossione forzata. Quest'ultimo, decorsi ulteriori trenta giorni, può procedere alla riscossione delle somme

---

<sup>40</sup> Art. 4, comma 2-sexies, D.L. n. 209/2002, convertito con modificazioni dalla L. n. 265/2002. Art. 36, comma 2, D.L. n. 248/2007, convertito con modificazioni dalla L. n. 31/2008. Art. 7, comma 2, lettera gg-quater), D.L. n. 70/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 106/2011.

Sulla questione è intervenuta anche la Corte di Cassazione con la sentenza n. 26736 del 2017 che «ha precisato che è rimasto in vigore l'art. 4, comma 2-sexies, del D.L. n. 209 del 2002, a norma del quale i comuni e i concessionari iscritti all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446 del 1997 procedono alla riscossione coattiva delle somme risultanti dall'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al R.D. 14 aprile 1910, n. 639, secondo le disposizioni contenute nel titolo 2 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili»

<sup>41</sup> L. n. 160/2019. In particolare, le disposizioni in materia sono contenute all'art. 1, commi 792-803.

<sup>42</sup> Art. 1, comma 163, L. n. 296/2006.

<sup>43</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 792, lettera a), L. n. 160/2019, l'avviso di accertamento e il connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni devono indicare espressamente che essi stessi costituiscono titolo esecutivo idoneo ad attivare le procedure esecutive e cautelari.



richieste, informando preventivamente il debitore di aver preso in carico le somme per la riscossione.

L'esecuzione della riscossione forzata è però sospesa per un periodo di 180 giorni dall'affidamento in carico al soggetto legittimato, o 120 giorni se il riscossore è il medesimo soggetto che ha notificato l'avviso di accertamento. La sospensione non opera, invece, nei seguenti casi:

- accertamenti definitivi;
- recupero di somme derivanti da decadenza dalla rateazione concessa e non adempiuta;
- in presenza di fondato pericolo per la riscossione.

In presenza di fondato pericolo, inoltre, l'esazione delle somme può essere affidata in carico ai soggetti legittimati alla riscossione forzata anche prima del decorso dei termini ordinariamente previsti (anche se devono comunque trascorrere almeno 60 giorni dalla notifica dell'avviso di accertamento)<sup>44</sup>.

Se la procedura esecutiva non viene avviata entro un anno dalla notifica dell'avviso di accertamento, per attivare l'espropriazione forzata bisogna notificare al contribuente un avviso recante l'intimazione a adempiere entro 5 giorni<sup>45</sup>.

In seguito alla riforma della riscossione realizzata con *la legge di bilancio 2020, gli enti locali e i soggetti affidatari del servizio di riscossione possono accedere gratuitamente alle informazioni relative ai debitori presenti nell'Anagrafe tributaria*<sup>46</sup>. Gli stessi soggetti, inoltre, possono accedere gratuitamente anche ai dati e alle informazioni dell'archivio dei rapporti finanziari<sup>47</sup> (Tutto tributi). Tuttavia, questo aspetto non è del tutto chiaro sul piano giuridico. Lovecchio (2023), infatti, afferma che «i comuni e i loro concessionari non hanno accesso completo ai dati dell'anagrafe tributaria, a partire dai conti finanziari. Questo significa rendere molto difficoltoso il pignoramento presso terzi».

### 3.3.4.2 La rateizzazione<sup>48</sup>

L'ente locale creditore o il soggetto affidatario, su richiesta del contribuente che dichiara di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà, possono concedere la rateazione del debito. In assenza di un'apposita disciplina regolamentare stabilita dall'ente, la rateazione è concessa secondo lo schema previsto dalla legge e in base al quale il numero massimo di rate concedibile aumenta al crescere dell'importo dovuto fino a un massimo di 72 rate mensili.

---

<sup>44</sup> Art. 1, comma 792, lettere a) - d), L. n. 160/2019.

<sup>45</sup> Art. 50, D.P.R. n. 602/1973.

<sup>46</sup> Art. 1, comma 791, L. n. 160/2019.

<sup>47</sup> Questo è stato possibile in seguito alla modifica dell'art. 1, comma 791, L. n. 160/2019 a opera dell'art. 17-bis, D.L. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 120/2020. L'archivio dei rapporti finanziari è una banca dati dell'Anagrafe tributaria, introdotta con il D.L. n. 201/2011, contenente le informazioni relative ai conti correnti e ai rapporti finanziari fra i contribuenti e gli operatori finanziari, nonché informazioni relative alle movimentazioni contabili in forma aggregata (saldo iniziale, saldo finale e, per alcune tipologie di conto, valore medio di giacenza) (Agenzia delle Entrate).

<sup>48</sup> Art. 1, commi 796-800, L. n. 160/2019.

In caso di comprovato peggioramento della situazione di difficoltà del debitore, la dilazione concessa può essere prorogata una sola volta, nuovamente fino a un massimo di 72 rate mensili, o per il periodo massimo disposto dal regolamento dell'ente.

In caso di mancato pagamento di due rate, anche non consecutive, nell'arco di sei mesi, il debitore decade automaticamente dal beneficio della rateizzazione e il debito non può più essere rateizzato; l'intero importo ancora dovuto è allora immediatamente riscuotibile in unica soluzione. In caso di rifiuto dell'istanza di rateizzazione, oppure di decadenza dai benefici della rateizzazione, l'ente creditore o il soggetto affidatario possono iscrivere l'ipoteca o il fermo amministrativo<sup>49</sup>.

Il Decreto Legislativo n. 110 del 2024, adottato in esercizio della delega fiscale conferita dal Parlamento (L. n. 111/2023), prevede un progressivo *innalzamento del numero massimo di rate mensili*, concedibili dall'AdE-R dietro semplice richiesta dei contribuenti che dichiarano di trovarsi in situazione di difficoltà, da 72 a 108 rate nel caso di debiti di importo inferiore a 120mila euro. Se il contribuente inoltre documenta la situazione di obiettiva difficoltà, si prevede per importi superiori a 120 mila euro una rateazione fino a un massimo di 120 rate mensili, mentre per importi inferiori a 120 mila euro una rateazione fino a un massimo di 120 rate e un incremento progressivo negli anni del numero minimo di rate concedibili e crescente da 85 a 109. La definizione delle modalità di valutazione della sussistenza della situazione di obiettiva difficoltà è demandata a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (Monticelli, 2024).

#### 3.3.4.3 Sanzioni a carico del contribuente<sup>50</sup>

Il contribuente che non ottempera, in tutto o in parte, al pagamento di un tributo entro il termine prescritto è soggetto a *sanzione amministrativa pari al 30%* di ogni importo non versato. Se il versamento è effettuato con un ritardo non superiore a novanta giorni, tale sanzione è ridotta alla metà; se il versamento è effettuato con un ritardo non superiore a quindici giorni, la sanzione è ulteriormente ridotta a un importo pari a un quindicesimo per ciascun giorno di ritardo.

Nel caso di utilizzo di un'eccedenza o di un credito d'imposta esistenti in misura superiore a quella spettante, o in violazione delle modalità di utilizzo previste dalle leggi vigenti, si applica la sanzione pari al 30% del credito utilizzato. Nel caso di utilizzo di crediti inesistenti per il pagamento delle somme dovute è applicata la sanzione dal 100% al 200% della misura dei crediti stessi.

---

<sup>49</sup> Il *fermo amministrativo* è una misura cautelare prevista dall'art. 86, D.P.R. n. 602/1973. Decorso il termine di pagamento, il concessionario della riscossione può disporre il fermo dei beni mobili registrati (autoveicoli) del debitore. L'agente della riscossione notifica al debitore una comunicazione preventiva contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni, sarà eseguito il fermo, senza necessità di ulteriore comunicazione, salvo che, nel predetto termine, il debitore dimostri che il bene mobile è strumentale all'attività di impresa o della professione.

<sup>50</sup> Art. 13, commi 1-5, D.Lgs. n. 471/1997.

### 3.3.5 Il costo della riscossione

#### 3.3.5.1 *Gli interessi e gli altri costi nei casi diversi dall'affidamento dell'attività di riscossione coattiva all'Agenzia delle Entrate-Riscossione.*

Su tutte le somme di qualunque natura, salvo le sanzioni, gli interessi, le spese di notifica e gli oneri di riscossione, si applicano, decorsi 30 giorni dall'esecutività dell'avviso di accertamento e fino alla data del pagamento, *gli interessi di mora conteggiati al tasso di interesse legale che può essere maggiorato di non oltre 2 punti percentuali dall'ente con apposita deliberazione.*

I costi di elaborazione e di notifica degli atti e quelli delle successive fasi cautelari ed esecutive sono posti a carico del debitore e sono di seguito determinati:

- a) una quota denominata «*oneri di riscossione a carico del debitore*», pari al 3% delle somme dovute in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla data di esecutività dell'avviso di accertamento, fino a un massimo di 300 euro, oppure pari al 6% delle somme dovute in caso di pagamento oltre detto termine, fino a un massimo di 600 euro;
- b) una quota denominata «*spese di notifica ed esecutive*», comprendente il costo della notifica degli atti e correlata all'attivazione di procedure esecutive e cautelari a carico del debitore.

Nel caso di affidamento della riscossione ai *concessionari privati*, la legge definisce gli oneri a carico del debitore, ma non quelli a *carico dell'ente affidatario*. La *remunerazione dei concessionari privati da parte dell'ente creditore, infatti, è definita dal contratto con cui l'ente affida il servizio.*

#### 3.3.5.2 *L'esempio delle convenzioni stipulate dall'Emilia-Romagna*<sup>51</sup>

Sfortunatamente, non esiste una banca dati che consenta il confronto e un'analisi dei costi richiesti dai diversi concessionari privati (e tantomeno una qualche misura della loro efficienza relativa, cioè della loro capacità di riscuotere i tributi assegnati dai comuni). Per avere un'idea dell'entità dei costi che i soggetti privati pongono a carico degli enti creditori si è esaminato un caso di particolare rilievo, le *convenzioni quadro* stipulate fra la regione Emilia-Romagna e diversi soggetti privati per supportare l'amministrazione tributaria ordinaria, l'analisi dell'evasione e la riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate comunali<sup>52</sup>.

Tali convenzioni prevedono che le società affidatarie dei diversi servizi previsti dalle convenzioni medesime siano remunerate principalmente attraverso *tre canali*:

- Un primo canale prevede *un costo unitario* a carico dell'ente impositore per ogni atto notificato dalla società privata al contribuente. Nel caso esaminato, il costo unitario va da una media di €3,57 per la notifica di un atto nel servizio di supporto alla riscossione

<sup>51</sup> Art. 1, commi 802 e 803, L. n. 160/2019.

<sup>52</sup> Con una convenzione quadro, le imprese fornitrici, scelte in seguito a una procedura ad evidenza pubblica indetta da un'Amministrazione appaltante (in questo caso l'Agenzia Regionale deputata all'acquisto di beni e servizi), si impegnano ad accettare ordinativi di fornitura da altre amministrazioni individuate dalla convenzione e aderenti alla stessa, alle condizioni, ai prezzi e fino a massimali di quantità e di importo spendibili stabiliti dalla convenzione medesima.

ordinaria della TARI a una media di €9,79 per la notifica di un atto nell'ambito di una riscossione coattiva di un tributo per il quale l'ente non aveva chiesto il servizio di supporto alla riscossione. Dall'analisi dei capitolati tecnici, il primo servizio include in genere, fra le tante, attività come la gestione di un sistema informatico e di una banca dati, la produzione e la spedizione dei documenti di pagamento ordinari, la gestione dei versamenti. Invece, il secondo include, fra le altre, la gestione delle attività cautelari ed esecutive, la gestione e la rendicontazione delle sospensioni, delle istanze di rateizzazione e delle inesigibilità.

- Un secondo canale prevede poi che la società affidataria del servizio sia remunerata *in percentuale dell'importo riscosso*. L'aggio medio varia *dal 2,10%* di quanto riscosso nell'ambito del servizio di supporto alla riscossione ordinaria della TARI *al 17,99%* di quanto riscosso nell'ambito della ricerca dell'evasione dell'IMU. Quest'ultimo servizio include attività come: la verifica dei versamenti, il riscontro con gli archivi catastali ai fini dell'individuazione degli evasori e della verifica sulla correttezza delle dichiarazioni riguardanti sia gli immobili con valore catastale già assegnato sia gli immobili ancora privi di rappresentazione catastale, l'identificazione dei fabbricati non dichiarati in catasto, l'individuazione di anomalie nelle posizioni contributive (ritardi nei pagamenti o pagamenti parziali), la produzione e la spedizione degli avvisi di accertamento per omessa o infedele dichiarazione o per omesso, parziale o tardivo versamento e l'acquisizione degli incassi in seguito alle predette attività. Si tratta, come si vede, di un servizio che comprende attività eterogenee, delle quali alcune richiedono un elevato grado di competenza tecnica e quindi giustificano l'elevata misura dell'aggio, ma altre sono di relativa semplicità (es. l'avviso inviato al contribuente che si è dimenticato di versare l'IMU) e rischiano di essere particolarmente gravose per l'ente.
- Il terzo canale prevede infine *compensi per servizi generici o una tantum* (es. l'integrazione del sistema di protocollo dell'Ente o l'attività di censimento delle targhe dei condomini) o in base alle ore lavorate per dipendente (es. per servizi di data entry).

La mancanza di una banca dati generalizzata sui contratti e le attività affidate ai concessionari privati da parte dei comuni italiani non ci consente di dire in che misura l'esempio della convenzione quadro della Regione Emilia-Romagna sia esemplificativa del costo medio che gli enti locali devono sostenere per affidare il servizio di riscossione a soggetti diversi dall'AdE-R. Tuttavia, è almeno lecito presumere che tali costi siano *superiori* nel caso di contratti stipulati direttamente dai comuni con soggetti esterni piuttosto che nel caso di convenzioni stipulate da una regione. È infatti probabile che un ente più grande come la regione, stipulando un accordo quadro che riguarda l'insieme degli enti presenti nel suo territorio, abbia un maggiore potere contrattuale nei confronti dei soggetti privati, e quindi possa spuntare costi di remunerazione del servizio migliori, di quanto possa fare un ente di dimensioni più piccole come un comune. Questo ci conduce a ritenere che le condizioni riportate in precedenza per il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna debbano essere considerati un *minimo*, piuttosto che un massimo, degli oneri che un comune deve normalmente sopportare quando decide di affidare il servizio della riscossione tributi ad un concessionario privato. Analogamente, le condizioni applicate all'Emilia-Romagna potrebbero rappresentare un *massimo* rispetto alle condizioni che, eventualmente, un accordo-

quadro nazionale potrebbe ottenere. È dunque interessante confrontare questo caso con quello opposto, quando cioè un comune decide di affidare il servizio all'AdE-R, ricordando tuttavia che quest'ultimo ente si occupa solo della riscossione coattiva dei tributi, non dell'accertamento, come invece potrebbero fare in principio concessionari privati.

### *3.3.5.3 La remunerazione del servizio nazionale della riscossione dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione e le innovazioni della legge di bilancio 2022<sup>53</sup>*

La disciplina circa la determinazione degli interessi di mora e gli oneri di riscossione è diversa quando il soggetto affidatario dell'attività di riscossione coattiva sia l'AdE-R.

In merito, la legge di bilancio per il 2022<sup>54</sup> ha operato una *riforma* del sistema di remunerazione del servizio nazionale della riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2022. La legge ha previsto uno stanziamento annuale a carico del bilancio dello Stato delle risorse necessarie a far fronte agli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione; questo ha consentito di eliminare gli oneri di riscossione (c.d. aggio) a carico del debitore, che prima erano pari al 3% (o 6% in caso di pagamento oltre i sessanta giorni dalla notifica della cartella) delle somme iscritte a ruolo, e parzialmente dell'ente. È inoltre venuta meno la precedente disposizione che prevedeva, a carico del singolo ente creditore, il rimborso all'agente della riscossione delle spese relative alle procedure esecutive e alla notifica della cartella di pagamento non riscosse.

In sintesi, con il nuovo sistema di remunerazione dell'AdE-R, per i carichi affidati dagli enti creditori alla stessa Agenzia, rimangono a carico del solo contribuente una quota correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione e una quota, denominata spese esecutive, correlata all'attivazione delle procedure esecutive e cautelari da parte dell'agente della riscossione. A carico degli enti locali il nuovo sistema di remunerazione ha, invece, previsto:

- una quota pari all'1 per cento delle somme riscosse;
- una quota, nella misura da definire con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, in caso di emanazione di un provvedimento che riconosce in tutto o in parte non dovute le somme affidate (c.d. provvedimento di sgravio).

### *3.3.5.4 Il confronto dei costi della riscossione*

Sebbene non sia noto il costo medio di remunerazione del servizio di riscossione quando questo è affidato a soggetti diversi dall'AdE-R «la scelta di affidare la riscossione al sistema nazionale avrebbe un costo dell'1% dell'incassato, sicuramente più ridotto di quello che sarebbe il costo di gestione in concessione del servizio» (Ventre, 2022). Di conseguenza, ci si dovrebbe aspettare «un'attrazione di massa verso il sistema nazionale di riscossione» che tuttavia, per sua stessa ammissione «già è in difficoltà con il personale a disposizione nel gestire gli attuali carichi» (*ibidem*)

---

<sup>53</sup> Fonte: Camera dei Deputati, <https://temi.camera.it/leg19DIL/post/la-disciplina-della-riscossione-degli-enti-locali.html>.

<sup>54</sup> L. n. 234/2021.

e che dunque potrebbe non essere in grado di rispondere alle esigenze dei comuni, o comunque potrebbe farlo in quantità minore e/o in tempi più lunghi rispetto ad un concessionario privato. Anche perché la remunerazione riconosciuta (l'1%) è sicuramente poco incentivante e l'Agenzia ha inoltre obblighi di recupero di gettito che certamente la spinge a privilegiare l'utilizzo delle risorse scarse sui grandi tributi erariali (su cui ha il monopolio), piuttosto che su quelli comunali, normalmente di entità molto minore.

Infine, andrebbe anche osservato che la normativa attuale rende più gravoso per il debitore il caso di affidamento della riscossione ai concessionari privati o di gestione diretta da parte del comune; in questo caso, infatti, gli oneri a carico dei debitori sono maggiori rispetto al caso di affidamento del servizio all'AdE-R in quanto comprendono in aggiunta la quota denominata «oneri di riscossione». Nella scelta del meccanismo di riscossione, il comune deve dunque anche considerare che attribuire il compito all'AdE-R implica un costo minore per il contribuente-debitore, per molti tributi e in molti casi anche un elettore dello stesso comune.

### **3.3.6 Il discarico delle quote inesigibili<sup>55</sup>**

Un altro tema rilevante riguarda il discarico dei tributi che non si riesce a riscuotere. In caso di inesigibilità delle quote iscritte a ruolo, l'agente della riscossione può richiedere il discarico di dette quote trasmettendo, anche in via telematica, all'ente creditore una comunicazione di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo. Decorso il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione di tale comunicazione, l'agente della riscossione è automaticamente discaricato. In tal caso, i crediti corrispondenti alle quote discaricate sono eliminati dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore.

L'ente creditore, entro tale termine, può però avviare l'attività di controllo, richiedendo al concessionario la trasmissione della documentazione relativa alle quote per le quali si intende esercitare il controllo di merito o procedendo alla verifica della stessa documentazione presso il concessionario. Se l'ente creditore avvia, entro il termine previsto, l'attività di controllo, il concessionario perde il diritto al discarico automatico.

In seguito all'attività di controllo dell'ente, l'agente della riscossione può perdere il diritto al discarico, ad esempio, per la mancata notificazione della cartella di pagamento, oppure per vizi e irregolarità compiuti nell'attività di notifica della cartella o nell'ambito della procedura esecutiva.

Su questo punto è intervenuta di recente una riforma importante. Il Decreto Legislativo n. 110/2024 approvato dal Governo Meloni prevede l'introduzione del *discarico automatico* dei ruoli affidati dopo il 1° gennaio 2025 all'AdE-R decorsi 5 anni dal loro affidamento, ad eccezione di quelli i cui crediti sono oggetto di procedure esecutive o concorsuali o per cui è sospesa la riscossione. Inoltre, si prevede che l'Agenzia possa trasmettere, in qualsiasi momento, all'ente creditore la comunicazione di discarico anticipato delle quote interessate da fallimento o liquidazione giudiziale o per le quali ha verificato, attraverso l'accesso all'Anagrafe Tributaria, l'assenza di beni del debitore suscettibili di poter essere aggrediti. Relativamente al riaffidamento

---

<sup>55</sup> Art. 19, commi 1 e 3, e art. 20, D.Lgs. n. 112/1999.

dei carichi, si prevede che fino alla prescrizione del diritto di credito, il cui termine di decorrenza è computato dall'ultimo atto notificato anteriormente al discharge automatico, la riscossione coattiva delle somme discaricate può essere gestita in proprio dall'ente creditore, oppure affidata in concessione a soggetti privati; o ancora può essere riaffidata, per due anni, all'agente nazionale della riscossione purché in presenza di nuovi e significativi elementi reddituali o patrimoniali del debitore segnalati dall'ente creditore.

L'obiettivo dichiarato del Governo è quello di smaltire il magazzino dei ruoli non riscossi e inesigibili che a fine 2023 ha raggiunto quota 1.200 miliardi di euro (Monticelli, 2024; Presidenza del Consiglio dei ministri, 2024; Tessa, 2024). Inoltre, con questa riforma si punta ad alleviare gli oneri a carico dell'Agente della riscossione, il quale, secondo la normativa attualmente vigente sarebbe costretto a «dimostrare a ciascuno dei circa 13.000 enti suoi creditori di aver esperito ogni tentativo per la riscossione del credito sulla base dei dati delle banche dati disponibili» (Camera dei Deputati, 2024). In questa stessa direzione è da intendere anche la recente costituzione di un'apposita Commissione tecnica con il compito di analizzare lo stock di crediti non riscossi dell'AdE-R, definire proposte per la riduzione degli stessi e quantificare la quota di crediti esigibili rispetto a quelli inesigibili (art. 7, D.Lgs. n. 110/2024).

Quanto sopra riguarda il caso di affidamento della riscossione all'AdE-R, mentre negli altri casi di affidamento del servizio a un soggetto terzo non esiste una disciplina specifica. In questi casi, il discharge delle quote inesigibili è disciplinato dalla contrattazione fra le parti, cioè fra l'ente creditore e il concessionario.

### **3.4 IL VERSAMENTO**

Il versamento costituisce l'ultima fase dell'entrata, consistente nel trasferimento delle somme riscosse nelle casse dell'ente. Per le somme riscosse da incaricati interni, ed esterni diversi dal tesoriere, alla riscossione segue il materiale versamento sul conto di tesoreria (ad esempio, somme riscosse dal concessionario per la riscossione; art. 181, TUEL).

### **3.5 IL CONTENZIOSO E GLI ISTITUTI DEFLATIVI<sup>56</sup>**

Il debitore che riceve un avviso di accertamento di un'entrata tributaria può ricorrere alla commissione tributaria provinciale, indicata all'interno dell'atto ricevuto. In alternativa, per evitare l'istaurarsi di un contenzioso o di incorrere nella riscossione coattiva dei tributi, il contribuente può attivare uno degli istituti deflattivi previsti dalla legge. Questi ultimi sono:

- l'autotutela;
- l'acquiescenza;
- l'accertamento con adesione;
- il ravvedimento operoso;

---

<sup>56</sup> Fonti: Agenzia delle Entrate; Gentile, 2020, pp. 194-198.

- la mediazione tributaria;
- la conciliazione giudiziale.

Ad eccezione dell'autotutela, gli altri istituti sono detti premiali, in quanto sono stati previsti dal legislatore per ridurre i conflitti e deflazionare il contenzioso, dando una convenienza ad accedervi rappresentata dalla riduzione della sanzione dovuta, in misura diversa a seconda del maggior ritardo nell'adempimento (Gentile, 2020, p. 194). In breve:

### **3.5.1 L'autotutela**

L'ufficio che ha emanato l'avviso di accertamento, se prende atto di aver commesso un errore, può annullare il proprio operato e correggersi, senza attendere la decisione di un giudice: questo potere di autocorrezione si chiama "autotutela". L'atto illegittimo può essere annullato "d'ufficio", in via del tutto autonoma, oppure su richiesta del contribuente (Agenzia delle Entrate).

### **3.5.2 L'acquiescenza**

Si parla di acquiescenza quando il contribuente che riceve un avviso di accertamento accetta i contenuti dell'atto e paga, entro il termine di proposizione del ricorso, le somme dovute. In questo caso, il contribuente può beneficiare della riduzione della sanzione a 1/3 dell'importo; per ottenere il beneficio, il contribuente deve tuttavia rinunciare a impugnare l'avviso di accertamento e a presentare istanza di accertamento con adesione (Agenzia delle Entrate).

### **3.5.3 L'accertamento con adesione**

L'accertamento con adesione è disciplinato dal D.Lgs. n. 218/1997, da ultimo modificato dal D.Lgs. n. 13/2024, e si applica ai tributi comunali solo se l'ente ha recepito con proprio regolamento l'istituto.

L'accertamento con adesione è un "accordo" tra contribuente e ufficio sull'importo da pagare. Il procedimento può essere avviato sia prima che dopo la notifica dell'avviso di accertamento, sempre che il contribuente non presenti ricorso davanti al giudice tributario. Una volta raggiunto l'accordo in contraddittorio, la procedura si perfeziona con il pagamento delle somme risultanti dall'accordo stesso, che può avvenire in un'unica soluzione o in forma rateale. Una volta fissato l'importo da pagare, l'accordo non è più ritrattabile, il contribuente non può impugnare né l'atto impositivo iniziale né l'accordo stesso, e l'ufficio non può integrarlo o modificarlo.

Il vantaggio dell'accertamento con adesione è che esso permette al contribuente di usufruire di una riduzione delle sanzioni amministrative, che saranno dovute nella misura di 1/3 del minimo previsto dalla legge.



### **3.5.4 La conciliazione giudiziale**

La conciliazione giudiziale è disciplinata dal D.Lgs. n. 546/1992<sup>57</sup>. A differenza dell'accertamento con adesione, che non può essere attivato se il contribuente fa ricorso al giudice tributario, la conciliazione giudiziale è un mezzo attraverso il quale si può chiudere un contenzioso già aperto con il fisco.

Come l'accertamento con adesione, questo istituto prevede la rideterminazione del tributo e degli interessi e permette al contribuente di ottenere una riduzione delle sanzioni amministrative nella misura del 40% o del 50% del minimo previsto dalla legge, a seconda del grado di giudizio in cui avviene il perfezionamento della conciliazione.

### **3.5.5 Il ravvedimento operoso**

Il ravvedimento operoso è normato dall'art. 13 del D.Lgs. n. 472/1997, ma il comune può disciplinare autonomamente l'istituto attraverso l'esercizio della propria potestà regolamentare. Dal 2020, però, è stata estesa anche ai tributi locali la possibilità del ravvedimento operoso senza che sia più necessario un intervento regolamentare<sup>58</sup>.

Il ravvedimento operoso è attivabile solo in caso di mancata contestazione della violazione del contribuente e nel caso in cui non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento. Con questo istituto la violazione viene regolarizzata attraverso il pagamento del tributo, degli interessi, nonché della sanzione in misura ridotta. La sanzione è ridotta a 1/7 del minimo se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno successivo a quello nel corso del quale è stata commessa la violazione oppure, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro 2 anni dall'omissione o dall'errore; superato questo termine, la sanzione è ridotta a 1/6 del minimo.

### **3.5.6 La mediazione tributaria**

La mediazione tributaria, infine, è disciplinata dall'art. 17-bis del D.Lgs. n. 546/1992<sup>59</sup>. Questo istituto si applica alle controversie di valore non superiore a 50.000 euro<sup>60</sup>. Fino al 31 dicembre 2015, la mediazione tributaria è stata applicata ai soli atti emessi dall'Agenzia delle Entrate e notificati a partire dal 1° aprile 2012. A decorrere dal 1° gennaio 2016, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 156/2015, la mediazione è stata applicabile anche alle controversie

---

<sup>57</sup> In particolare, dagli articoli 48, 48-bis e 48-ter.

<sup>58</sup> D.L. n. 124/2019.

<sup>59</sup> L'art. 17-bis, D.Lgs. n. 546/1992 è stato introdotto dall'art. 39, comma 9, D.L. n. 98/2011. È stato in seguito modificato dall'art. 9, comma 1, lettera l), D.Lgs. 156/2015 e dall'art. 10, D.L. n. 50/2017. L'art. 17-bis del D.Lgs. n. 546/1992 è stato infine abrogato dal D.Lgs. n. 220/2023.

<sup>60</sup> Prima dell'intervento del D.L. n. 50/2017 questo limite era fissato a 20.000 euro.

relative all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, agli enti locali e all'agente e ai concessionari della riscossione.

### 3.6 UNA VALUTAZIONE FINALE

Il quadro che emerge dall'analisi svolta in questo capitolo è complessivamente preoccupante sulle modalità di riscossione, particolarmente per quelle che concerne i tributi locali. L'introduzione dell'accertamento esecutivo, a detta dei giuristi (Gentile, 2020), è un passo avanti nel senso di accorciare i tempi della riscossione coattiva delle somme non pagate, mediante la riduzione dei passaggi amministrativi necessari. Sull'accorciamento dei tempi della riscossione, inoltre, il Governo si è impegnato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine adottato il 27 settembre 2024 a intervenire «ricorrendo a procedure che forniscano incentivi alla regolazione delle posizioni debitorie, come quelle previste per il pagamento delle sanzioni amministrative entro un certo numero di giorni», nonché a completare il processo di digitalizzazione e dematerializzazione del sistema di accertamento e riscossione fiscale, anche promuovendo l'utilizzo di servizi digitali da parte dei contribuenti, «con particolare riguardo a quelli riferiti al servizio di rateizzazione e di pagamento».

D'altra parte, nel contesto italiano la tutela del credito pubblico risulta limitata rispetto al credito privato; paradossalmente un creditore privato ha, cioè, più strumenti e possibilità di rivalersi sul suo debitore rispetto alle possibilità concrete che hanno gli enti pubblici. Per esempio, mentre un creditore privato può aggredire, tramite pignoramento, la prima casa del debitore, questa facoltà è preclusa al creditore pubblico se l'unico immobile di proprietà del debitore, con esclusione delle abitazioni di lusso, è anche la prima casa del debitore<sup>61</sup>. Inoltre, la legge pone al creditore pubblico anche limiti di pignorabilità delle somme dovute a titolo di stipendio, salario ed altre indennità, nonché limiti all'espropriazione mobiliare nei confronti dei debitori costituiti in forma societaria (Corte dei conti, 2021). Anche la possibilità per il debitore di accedere all'istituto della rateizzazione, pur avendo ricevuto il preavviso di fermo amministrativo, evitando così, fino all'eventuale decadenza dalla rateazione, l'iscrizione del fermo, ostacola la capacità di riscossione degli enti locali.

La conseguenza è un progressivo indebolimento dell'effetto deterrente del sistema e della capacità di riscossione particolarmente per i tributi locali. Il magazzino ruoli che ha raggiunto dimensioni abnormi (il 60% del Pil, con oltre 1200 mld di euro) è formato per il 55% da contribuenti con debiti residui inferiori a 1.000 euro (cfr. Audizione parlamentare del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 4 luglio 2018). Di questi, una larga quota fa riferimento ai comuni i cui crediti medi non superano appunto in genere i 1.000 euro (cfr. Audizione parlamentare amministratore delegato di Equitalia del 9 febbraio 2016).

---

<sup>61</sup> Inoltre, in generale si può procedere all'espropriazione immobiliare se l'importo complessivo del credito per cui si procede supera i 120.000 euro e al contempo se il valore netto dei beni del debitore è almeno pari a 120.000 euro. Infine, un'ulteriore limitazione risiede nella possibilità di iscrivere l'ipoteca legale solo per crediti superiori a 20mila euro.

Le novità introdotte con gli ultimi provvedimenti legislativi sembrano anche spingere verso una *minore possibilità* per i comuni ad accedere ai servizi della AdE-R. Con un aggio fissato all'1% del riscosso l'Agenzia non ha alcun incentivo economico a perseguire gli evasori dei tributi comunali; e con il discarico automatico certamente tenderà a liberarsi soprattutto dei crediti inesigibili di piccole dimensioni come sono appunto i tributi comunali. Se l'obiettivo è migliorare la riscossione dei tributi comunali è difficile ipotizzare che questo possa essere perseguito facendo maggior affidamento alla AdE-R; a giudicare dai recenti interventi normativi casomai l'opposto. Dall'altro lato, fa specie la mancanza di ogni informazione pubblicamente disponibile sui concessionari privati, la cui regolamentazione a detta degli osservatori appare carente, tant'è che il legislatore si era impegnato a intervenire senza poi farlo; non sappiamo quanti e quali comuni si sono affidati ai riscossori privati e dunque non siamo in grado di esprimere un giudizio sul loro grado di efficienza relativa (quanto riescono a recuperare dei tributi loro assegnati e in che tempi); non sappiamo neppure i costi che in media richiedono ai comuni per svolgere il servizio. A giudicare dal caso della Regione Emilia-Romagna questi sembrano però essere rilevanti. Il 18% del riscosso come aggio richiesto dai concessionari privati per il recupero dell'evasione IMU non appare percentuale da poco, soprattutto se si considera che per le ragioni sopra dette questa percentuale rappresenta probabilmente un minimo piuttosto che un massimo in ambito nazionale.

## 4. Confronti internazionali

### INTRODUZIONE

Nei precedenti capitoli sono stati presentati i principali tributi locali attribuiti ai comuni italiani e le regole che sovrintendono al processo di accertamento e riscossione di tali tributi, nonché delle diverse possibilità concrete offerte ai municipi per incassarli. I risultati insoddisfacenti in termini di entrate riscosse sul totale delle entrate accertate, su cui svolgeremo un'analisi più approfondita nel prossimo capitolo, impongono però una riflessione più generale sull'adeguatezza del sistema di riscossione dei tributi locali in Italia.

Per discuterne, è utile operare un confronto con altri paesi, anche allo scopo di individuare potenziali modalità di organizzazione del sistema di riscossione più efficaci in termini di capacità di recupero delle somme dovute. In particolare, si è scelto di esaminare i sistemi fiscali e i meccanismi di riscossione dei comuni di quattro paesi europei simili per dimensioni economiche e popolazione all'Italia: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

Come l'Italia, anche questi quattro paesi presentano un'organizzazione territoriale decentrata, seppur con importanti differenze. Sia Francia che Spagna sono *stati unitari* con tre livelli di governi sub-nazionali come l'Italia: regioni, dipartimenti/province e comuni. Tuttavia, le regioni spagnole godono di maggiore autonomia finanziaria rispetto a quelle italiane e soprattutto francesi. La Francia in particolare è spesso presentata come il prototipo di stato unitario centralizzato. La Germania è invece un paese federale suddiviso in *Länder* che dispongono di un'autonomia molto marcata; anche in Germania è tuttavia possibile identificare ulteriori due livelli di governi subnazionali, con l'ultimo corrispondente ai comuni. Infine, il Regno Unito possiede un'organizzazione territoriale atipica e meno confrontabile con i sistemi dell'Europa continentale, ma è comunque possibile identificare enti territoriali di livello analogo a quello dei comuni degli altri quattro paesi.

Nei paragrafi successivi sono riportate delle *schede-paese* che riportano informazioni più dettagliate circa l'organizzazione territoriale di ciascuno Stato, il sistema fiscale locale, i soggetti e le modalità scelti in ciascun ordinamento per provvedere alla riscossione delle entrate degli enti locali, e i poteri che le autorità fiscali hanno per procedere alla riscossione coattiva dei tributi. Nel proseguo di questo paragrafo, invece, saranno presentati gli elementi più interessanti che emergono da questa analisi comparativa.

Innanzitutto, vale la pena notare che il livello corrispondente ai nostri comuni nei diversi paesi gode di competenze simili. In tutti i paesi i comuni gestiscono le strade comunali, il sistema di raccolta dei rifiuti, il trasporto pubblico locale e promuovono la cultura e le attività ricreative. Altre competenze solitamente affidate ai comuni sono l'urbanistica e l'edilizia abitativa, le utenze domestiche, l'assistenza sociale e il verde pubblico.

Tabella 4.1 La finanza comunale in diversi paesi europei

	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna
Entrate totali degli enti locali in miliardi di dollari  <i>Fonte: OCSE, anno 2020</i>	364,25	410,53	337,46	118,22
Entrate proprie (tributarie + extratributarie) su entrate totali degli enti locali  <i>Fonte: OCSE, anno 2020</i>	66,24%	50,18%	30,93%	58,37%
Entrate tributarie su entrate totali degli enti locali  <i>Fonte: OCSE, anno 2020</i>	50,52%	33,97%	16,76%	48,76%
Entrate proprie (tributarie + extratributarie) su entrate totali dei soli comuni	N.D.	53%  <i>Fonte : Muldoon-Smith et al. (2023)</i>	N.D.	62%  <i>Fonte : Cifuentes-Faura et al. (2023)</i>
Economia sommersa in % del PIL  <i>Fonte: Schneider (2022)</i>	14,2%	8,8%	10,9%	15,8%

Per finanziare queste competenze, in tutti i paesi considerati i comuni dispongono di un *mix di entrate* diverse: compartecipazioni al gettito di tributi erariali, trasferimenti dal governo nazionale o comunque da governi di enti locali superiori, entrate proprie (tributi propri, entrate

extratributarie ed entrate dal patrimonio) e altri canoni, tariffe e oneri come corrispettivi di servizi pubblici locali. Ciò nonostante, la composizione delle entrate degli enti locali territoriali (dunque, non dei soli comuni) varia notevolmente da paese a paese. Con riferimento ai dati relativi al 2020, la Francia risulta il paese con la più alta percentuale di entrate proprie sul totale delle entrate degli enti locali, che risulta pari al 66%. Per confronto, nel Regno Unito, lo stesso valore era pari a meno della metà, il 31%. Analogamente, nel 2020, la percentuale delle entrate tributarie sul totale delle entrate degli enti locali oscilla dal 51% della Francia a solo il 17% del Regno Unito (Tabella 4.1).

È opportuno però osservare che i dati riportati nella Tabella 4.1 si riferiscono al complesso degli enti locali (inclusi dipartimenti, regioni, aree vaste etc.), non essendo disponibili per tutti i paesi dati più disaggregati. Dati riferiti solo ai comuni sono ricavabili da altri studi solo per la Germania e la Spagna; nel 2023 in questi due paesi, rispettivamente, la percentuale di entrate proprie sul totale delle entrate dei comuni è stata pari al 53% e al 62%, non molto diverse dal caso italiano.

Fra le imposte comunali più diffuse vi è *l'imposta sulla proprietà immobiliare*. Questa è presente in tutti e quattro i paesi, con l'importante differenza che al contrario del caso italiano (dopo la decisione del 2013) l'imposizione tributaria si estende anche alla abitazione di residenza del contribuente. I meccanismi di calcolo sono spesso simili all'IMU-TASI italiana, sebbene siano in genere più rilevanti *le valutazioni di mercato* nell'identificare la base imponibile. Una differenza importante è invece rappresentata dalle *imposte locali sulle imprese* che in forma diversa sono presenti in tutti e quattro i paesi considerati, mentre sono assenti tra le imposte comunali italiane. Viceversa, per focalizzarsi sui tributi principali, non esistono in questi quattro paesi addizionali comunali ai redditi personali (come l'addizionale italiana su IRPEF), ma esistono compartecipazioni ad altri tributi erariali (per esempio, l'Iva in Germania). Infine, altri tributi minori simili a quelli italiani esistono anche in questi paesi. Per esempio, in Francia c'è una *tassa di soggiorno* mentre *un'imposta di scopo* analoga a quella italiana esiste nel Regno Unito. I comuni di questi paesi godono poi di altri tributi che invece nel caso italiano sono attribuiti a livelli più elevati di governo, come province (Città metropolitane) o regioni. Per esempio, *in Spagna c'è un'imposta comunale sugli autoveicoli*, mentre *in Germania un'imposta sugli alcolici*. Infine, i tributi sui *trasferimenti immobiliari*, che sono erariali nel caso italiano, sono invece in parte attribuite ai comuni in Francia e Spagna.

Tenendo presente queste differenze nella dimensione e composizione dei tributi municipali, anche le modalità con cui è organizzato il servizio di riscossione delle entrate locali presentano *notevoli differenze*, che vengono dettagliate in modo più preciso nelle schede che seguono questo paragrafo. Sia in Francia che in Germania *la riscossione* delle entrate dei comuni rappresenta una *responsabilità condivisa fra il comune e istituzioni statali*.

In particolare, in *Francia*, la riscossione delle entrate locali è affidata a *un organo statale, la Direzione generale delle finanze pubbliche*, la quale al suo interno nomina i contabili degli enti locali che provvedono alla riscossione, anche forzata, delle entrate dell'ente loro affidato; invece, i rappresentanti locali si limitano a constatare l'esistenza di crediti nei confronti del proprio ente e ad emettere titoli tributari che, come gli accertamenti esecutivi in Italia, costituiscono titolo esecutivo e autorizzano a intraprendere azioni esecutive.

In Germania, invece, l'attribuzione delle funzioni di accertamento e riscossione è invertita: la prima spetta ad *uffici statali*, che emettono un avviso di accertamento; i comuni, poi, sulla base dell'avviso statale emettono un ordine di pagamento (adattandolo alle aliquote deliberate dal comune). Al pari di quanto avviene in Italia dal 2020, anche in Germania l'avviso di accertamento è immediatamente esecutivo, il che autorizza i comuni ad avviare autonomamente le procedure esecutive. La riscossione forzata, poi, è ulteriormente facilitata dalla possibilità per gli enti creditori di chiedere informazioni agli istituti finanziari di cui sono clienti i loro debitori.

Più simili all'esperienza italiana sono invece i casi del Regno Unito e della Spagna. Infatti, *nel Regno Unito la riscossione sia spontanea che coattiva dei tributi locali, come in Italia, è affidata direttamente alle autorità locali*, le quali provvedono sia ad emettere gli avvisi di pagamento sia a intraprendere azioni esecutive ai fini della riscossione coattiva. Invece, *il modello spagnolo si avvicina a quello italiano, nella misura in cui l'ordinamento dà la facoltà ai comuni di scegliere le modalità con cui organizzare la gestione e la riscossione delle loro entrate*: gestione interna, affidamento della gestione alla provincia di appartenenza, affidamento del servizio a un'agenzia comunale o provinciale. Nell'ordinamento spagnolo è poi interessante rilevare l'esistenza di *alcuni principi che facilitano la riscossione coattiva*, come l'obbligo generale a carico di terzi e contribuenti di fornire all'amministrazione fiscale ogni tipo di dati e documenti con rilevanza fiscale, l'obbligo di scambio di informazioni e di collaborazione tra autorità pubbliche e l'assenza del riconoscimento del segreto bancario.

Un'altra differenza importante consiste nella possibilità o meno di affidare lo svolgimento delle attività di accertamento e riscossione a *soggetti terzi*. Come discusso a lungo nel capitolo precedente, questa possibilità è presente e ampiamente sfruttata nel caso italiano, per quanto manchi una base dati accurata su diffusione del fenomeno, costi e risultati. Questa possibilità è differentemente normata negli altri paesi considerati.

In *Francia*, l'esternalizzazione dell'attività di accertamento e riscossione *non è prevista* dall'ordinamento. Negli altri tre paesi, la pratica è ammessa, ma con importanti differenze.

In *Spagna* i comuni possono stipulare *contratti di collaborazione* con soggetti privati nell'applicazione delle imposte, a condizione che l'oggetto della collaborazione sia *limitato ai cosiddetti servizi ausiliari* (vedi scheda sulla Spagna).

In *Germania*, è ammessa *solo una collaborazione di carattere strumentale e ausiliario* dei privati alla gestione dei tributi locali, a meno che il Land di appartenenza non disponga di una regolamentazione ad hoc per simili collaborazioni. In questo caso ai privati selezionati dagli enti locali è consentito di provvedere all'accertamento delle basi imponibili, alla quantificazione delle imposte, e all'invio degli atti di liquidazione.

Nel *Regno Unito*, invece, i comuni hanno *più libertà*, potendo i comuni delegare contrattualmente a favore di un terzo privato diverse funzioni (informative, di gestione, ispettive e di riscossione).

Infine, una domanda importante riguarda *i risultati di queste diverse forme di accertamento* e riscossione dei tributi comunali, cioè la percentuale di entrate incassate su entrate previste/accertate. Sfortunatamente, *non è possibile rispondere* a questa domanda, poiché non esistono dati simili e comparabili tra i diversi paesi. A differenza del caso italiano, dove esistono stime ufficiali dei livelli di evasione dei vari tributi (compresi, in qualche misura, quelli comunali; si veda il prossimo

capitolo) *stime simili non sono presenti* nei quattro paesi considerati. Qualche dato, tuttavia, emerge dalla letteratura; per esempio, nel Regno Unito, il governo dichiara un tasso di riscossione delle due principali imposte locali (*council tax* e *business rates*) pari a circa il 96%, mentre nel caso francese, il dato dichiarato è ancora più alto, pari al 98% delle imposte municipali. Numeri molto elevati rispetto al caso italiano, come vedremo in maggior dettaglio nel prossimo capitolo.

Si tratta comunque di stime da prendere con le molle, visto *l'assenza di una metodologia comune* e comparabile. Per fare qualche passo avanti può essere utile fare riferimento a qualche stima generale e comparabile offerta nella letteratura internazionale in merito all'economia non osservata nei vari paesi, con l'avvertenza naturalmente, che queste stime si riferiscono tipicamente alla capacità di riscossione complessiva del sistema tributario di un paese, non all'aspetto specifico della capacità di riscossione dei tributi municipali. Un indice molto noto è quello sviluppato da Friedrich Schneider sull'economia sommersa (una potenziale proxy dell'evasione fiscale). Nelle sue stime più recenti, Schneider (2022) calcola per i quattro paesi la quota di economia sommersa sul PIL riportata nell'ultima riga della tabella 3.1. Le stime indicano che Germania e Regno Unito presentano livelli di economia sommersa più bassi (rispettivamente 8,8% e 10,9%) rispetto a quelli di Francia (14,2%), Spagna (15,8%). L'Italia con il 20,3% è un chiaro *outlier* rispetto a queste stime. Nonostante riportare queste stime sul livello locale sia un esercizio rischioso in quanto le imposte locali sono caratterizzate da basi imponibili di più facile accertamento, e quindi presumibilmente, alti livelli di riscossione (Kleven et al., 2011), ci aspetteremmo un gradiente nei livelli di evasione comparabile anche tra i tributi municipali, anche se nel contesto italiano la differenza Nord-Sud appare di particolare rilievo soprattutto su alcuni tributi.

Ci sono infine altri spunti di riflessione sul caso italiano che emergono dal confronto con le pratiche e le modalità organizzative adottate negli altri paesi per i tributi locali.

Innanzitutto, un elemento che emerge dal confronto effettuato è *l'assenza negli altri paesi di un'agenzia pubblica come l'italiana Agenzia delle Entrate-Riscossione*, che è contemporaneamente incaricata di riscuotere i tributi erariali e, se richiesta, quelli municipali.

Per esempio, sebbene i comuni spagnoli possano decidere di affidare la gestione delle proprie entrate ad agenzie private esterne, i tributi assegnabili riguardano solo una componente limitata del totale dei tributi e dunque non hanno la stessa dimensione ed entità di crediti da riscuotere che possono invece in linea di principio essere assegnati da un comune italiano all'AdE-R. Ugualmente, nonostante, come si è visto, enti di livello sovra-comunale intervengano nella riscossione delle entrate comunali in Francia e Germania (rispettivamente, la Direzione generale delle finanze pubbliche e gli uffici pubblici competenti del *Land* di appartenenza), questi non si configurano come agenzie indipendenti, ma *uffici governativi*. Inoltre, non sono al contempo agenzie competenti della riscossione dei tributi dello Stato come è invece il caso dell'AdE-R. Alla luce di ciò, e di quanto evidenziato nel precedente capitolo, sorgono dubbi sull'efficacia di ricorrere a un istituto simile per la riscossione dei tributi comunali.

Appaiono poi di interesse gli esempi di Germania e Spagna di *coinvolgimento nelle procedure di accertamento e riscossione dei tributi comunali di enti di livello superiore al comune, senza però che si arrivi a un intervento del governo centrale o di agenzie nazionali*. Come detto, in Germania sono uffici deli Stati



federati a provvedere all'accertamento dei tributi comunali, mentre in Spagna i comuni possono scegliere di affidare la riscossione delle proprie entrate alla provincia o a un'agenzia provinciale.

**Per riassumere**, la situazione italiana relativa alla riscossione dei tributi comunali appare singolare rispetto all'esperienza degli altri grandi paesi, sebbene la principale base imponibile di riferimento per la fiscalità comunale (il patrimonio immobiliare) sia sostanzialmente la medesima. In primo luogo, negli altri paesi non esiste un'agenzia con le caratteristiche di quella italiana a cui è assegnato il compito di incassare i tributi erariali e a richiesta quelli comunali. L'accertamento e la riscossione dei tributi erariali sono invece assegnati ad uffici ministeriali, nazionali o regionali (nel caso tedesco). In secondo luogo, in genere i comuni in questi altri paesi hanno minori possibilità di rivolgersi a soggetti privati per la riscossione; questa possibilità è zero per Francia, maggiore per Germania, Spagna e Regno Unito, ma comunque per servizi più limitati rispetto al caso italiano. È invece maggiore il coinvolgimento di organismi pubblici di livello superiore a quello comunale nella riscossione dei tributi comunali (totale in Francia e Germania, a richiesta in Spagna). Ma questi organismi pubblici hanno la caratteristica di essere specializzati nei tributi comunali, non svolgono contemporaneamente funzioni di accertamento e riscossioni di tributi erariali, come nel caso dell'Agenzia italiana. Infine, fatto stante una ben nota maggiore tendenza all'evasione nel caso italiano (resa anche più facile da meccanismi di tutela del contribuente e di limiti alle capacità di accertamento imposti sul creditore pubblico che non hanno riscontro in altri paesi, si veda per esempio il caso spagnolo), non esistono dati affidabili sull'efficacia relativa di questi diversi sistemi perché non esistono stime ufficiali sull'evasione di (alcuni) tributi comunali come quelle disponibili in Italia.

Viste le differenze normative e istituzionali, non risultano dall'analisi di queste esperienze estere suggerimenti immediatamente spendibili nel caso italiano. Una soluzione forse ovvia, costruendo per esempio sul caso tedesco o spagnolo, ma che richiederebbe un ripensamento profondo del funzionamento delle politiche di riscossione dei tributi in Italia, potrebbe essere quella dell'introduzione di agenzie pubbliche, su base nazionale o regionale, specializzate nella funzione di accertamento e riscossione dei tributi locali a cui il comune potrebbe rivolgersi (o essere obbligato per legge a farlo). Si potrebbe trattare anche di una branca separata della stessa AdE-R, ma in quel caso questa componente dovrebbe essere fornita di personale adeguato e finanziata a parte, al di là dei meccanismi di finanziamento e incentivazione ora attribuiti alla AdE-R. In sostanza, si dovrebbe superare il meccanismo *contrattuale* alla base AdE-R, finanziando appropriatamente quest'ultima affinché si occupi anche delle riscossioni tributarie di minore entità, come le imposte locali. Come alternativa, invece di svolgere direttamente questa funzione, l'Agenzia potrebbe stipulare *accordi quadro* con società di riscossione private, sfruttando la maggiore dimensione per ottenere condizioni migliori di quanto potrebbe avere un comune che contrattasse singolarmente con l'impresa privata.

## 4.1 FRANCIA

Tabella 4.2 Box riassuntivo

Organizzazione territoriale	18 regioni, 101 dipartimenti e circa 36000 comuni
Competenze dei comuni	Urbanistica, strade comunali, trasporto pubblico locale, rifiuti, edilizia abitativa, istruzione primaria, assistenza sociale, polizia municipale, cultura, sport
Entrate totali degli enti locali <sup>62</sup>	364,25 miliardi di dollari
Entrate proprie <sup>63</sup> su entrate totali degli enti locali	66,24%
Entrate tributarie comunali principali	Imposta sulla proprietà, contributo economico territoriale
Economia sommersa in % del PIL	14,2%

Fonte: elaborazione propria; i dati sulle entrate sono dell'OCSE e relativi al 2020; i dati sull'economia sommersa sono di Schneider (2022).

### 4.1.1 Organizzazione territoriale della Francia e sistema fiscale dei comuni

La Francia è divisa in regioni (18, di cui 13 metropolitane e 5 d'oltremare), dipartimenti (101) e comuni. I comuni sono circa 36000 con una popolazione media di 1855 abitanti (OCSE, 2016). Le competenze comunali comprendono l'istruzione primaria, l'urbanistica, le strade comunali, il trasporto pubblico urbano, il sostegno sociale alle famiglie e ai giovani, la polizia municipale, l'edilizia abitativa, l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari, i rifiuti, la cultura, lo sport (*ibidem*).

Nel 2020, le entrate degli enti locali francesi ammontavano a 364 miliardi di dollari. La maggior parte di queste entrate (circa 184 miliardi di dollari, pari al 50%) proveniva da imposte e tasse locali. I trasferimenti dallo Stato centrale agli enti locali, invece, nel 2020 sono stati pari al 33% delle entrate totali (Dati OCSE).

Le entrate proprie degli enti locali si dividono in entrate fiscali (*recettes fiscales*) ed entrate non fiscali (*recettes non fiscales*) (*Collectivites Locales (b)*). Le entrate fiscali si riferiscono alle entrate derivanti da imposte sul reddito e sugli utili, contributi previdenziali, imposte su beni e servizi, imposte sui salari, imposte sulla proprietà e imposte sui trasferimenti, nonché altre imposte (OCSE, 2024); di

<sup>62</sup> Si intendono non solo i comuni, ma anche le regioni e i dipartimenti.

<sup>63</sup> Le entrate proprie sono date dalla somma di entrate extra-tributarie (tariffe e canoni, entrate da patrimonio) e di entrate tributarie.

fatto, sono quelle che in Italia sono chiamate entrate tributarie. Le entrate non fiscali, di converso, corrispondono alle entrate extratributarie.

Le entrate tributarie comunali comprendono l'imposta di residenza locale<sup>64</sup> (abolita dal 2023), l'imposta sulla proprietà (sia su edifici che terreni non edificati, basata sul valore catastale dell'immobile), il contributo economico territoriale (a sua volta composto da un'imposta sulle imprese/immobili - CFE - e un'imposta sul valore aggiunto delle imprese - CVAE) e varie altre imposte (OCSE, 2016); fra queste, le imposte indirette (imposta di trasferimento, imposta migliorativa, imposta sui contratti di assicurazione, tassa di soggiorno, ecc.) rappresentano una quota non trascurabile delle entrate tributarie dei comuni (pari al 10%) (Taugourdeau e Kies, 2019).

Le autorità locali non possono introdurre altre imposte per finanziarsi; l'introduzione di nuove imposte o la loro abolizione, così come la definizione delle basi imponibili, spetta allo Stato, in conseguenza della riserva di legge sulla regolamentazione delle imposte stabilita dall'art. 34 della Costituzione francese (Canal García, 2015, p. 96). L'autonomia fiscale delle autorità locali risiede soltanto nel potere di fissare le aliquote delle imposte suddette (Taugourdeau e Kies, 2019) in occasione dell'approvazione del bilancio annuale; tuttavia, le aliquote non possono superare i limiti stabiliti dallo Stato.

Altre entrate provengono principalmente dai servizi pubblici locali sotto forma di tariffe e canoni (15,7% dei ricavi dei governi sub-nazionali) (OCSE, 2016).

#### 4.1.2 La riscossione delle entrate degli enti locali

«Le imposte degli enti locali sono riscosse dallo Stato attraverso i servizi della Direzione Generale delle Finanze Pubbliche (DGFIP) [...] In cambio, lo Stato riscuote spese di gestione (articolo 1641 del Codice Generale delle Imposte). Tutte le altre entrate degli enti locali, prevalentemente entrate extratributarie, sono riscosse direttamente dai contabili (*comptables*) pubblici degli enti locali» (*Collectivites Locales* (b)) (si veda più avanti per la figura dei contabili pubblici degli enti locali).

Le procedure di gestione e di riscossione volontaria delle imposte non godono di una regolamentazione generale, ma le procedure di ciascuna imposta sono disciplinate da disposizioni specifiche. In particolare, il Codice generale delle imposte contiene regole sulla riscossione volontaria, diverse per ciascuna imposta. Invece, il *Livre des procédures fiscales* contiene norme generali sulla riscossione esecutiva. Le normative legali non regolano, però, ogni procedura in modo molto dettagliato. Il diritto francese si limita a regolamentare i poteri degli organi amministrativi, mentre sono questi stessi organi, o la giurisprudenza, a finire di dettagliare le modalità di azione (Canal García, 2015, pp. 92-93). In virtù di questa impostazione del modello francese, è opportuno articolare la trattazione in maniera organicistica, ossia presentando i poteri

---

<sup>64</sup> L'imposta di residenza locale era una tassa riscossa solamente dai comuni e alcuni istituti pubblici per la cooperazione intercomunale. Nel 2016 essa assicurava un gettito di 21,7 miliardi di euro, pari al 34% delle entrate dei comuni. Dal 2023 è stata abrogata.

dei diversi organi e soggetti coinvolti nella gestione e nella riscossione delle entrate, incluse quelle locali.

Nonostante l'assenza di una disciplina unitaria, le modalità di riscossione francesi risultano efficaci, almeno alla luce delle dichiarazioni ufficiali; il tasso di recupero delle entrate pubbliche locali – escluse tasse e contributi – nel 2017 è stato infatti pari al 97,99% (*Journal des Maires*).

### 4.1.3 La Direzione generale delle finanze pubbliche

La Direzione generale delle finanze pubbliche (DGFIP) è una direzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze del Governo francese, nata nel 2008 dopo la fusione di due Direzioni del medesimo Ministero: la Direzione generale della contabilità pubblica (DGCP), comunemente chiamata “il Tesoro”, e la Direzione generale delle imposte (DGI) (Decreto n. 310 del 2008, art. 1).

Fra le diverse funzioni della DGFIP vi sono:<sup>65</sup>

- la determinazione delle basi imponibili, il recupero di imposte, tasse, contributi e oneri;
- la gestione finanziaria e contabile degli enti locali e degli enti pubblici locali;
- la riscossione delle entrate locali, e il controllo e il pagamento della loro spesa.

### 4.1.4 I soggetti della riscossione: l'ordinatore e il contabile pubblico. La procedura di riscossione

Nella riscossione delle entrate, come per le procedure di spesa, sia a livello statale che locale, entrano in gioco due figure: l'ordinatore (*ordonnateur*) e il contabile (*comptable* – chiamato alle volte anche tesoriere, *trésorier*).

#### 4.1.4.1 La figura dell'ordinatore<sup>66</sup>

Gli ordinatori prescrivono l'esecuzione delle entrate e delle spese. La funzione di ordinatore è riservata esclusivamente alle alte autorità amministrative e politiche. A livello statale, i ministri hanno la qualità di ordinatori. Negli enti locali, sono i dirigenti locali (*exécutifs locaux*) a svolgere questa funzione. Negli enti pubblici, la funzione ordinatoria è generalmente affidata anche al capo esecutivo (*tête exécutive*).

I ministri, i dirigenti locali o gli enti pubblici sono detti ordinatori principali, e si caratterizzano per avere accesso diretto a una linea di bilancio. Gli ordinatori secondari sono delegati dagli ordinatori principali. I prefetti sono gli ordinatori secondari dello Stato. Non esistono ordinatori secondari a livello locale.

#### 4.1.4.2 La figura del contabile pubblico

---

<sup>65</sup> Fonte: *Collectivités Locales* (a).

<sup>66</sup> Fonte: *Vie publique* (b).

Quasi tutti i contabili pubblici, o tesorieri, sono nominati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e in particolare dalla Direzione generale delle finanze pubbliche, la quale li assegna a un'autorità ordinatrice (*Vie publique* (c)). In passato i contabili si dividevano in due categorie: i contabili della Direzione generale della contabilità pubblica e i contabili della Direzione generale delle imposte (Camera dei Deputati). Dopo la fusione fra le due direzioni è venuta meno la precedente distinzione fra i contabili.

In generale, il contabile ha una duplice funzione: cassiere e pagatore (*Vie publique* (c)).

- In qualità di cassiere, ha il monopolio della gestione del denaro pubblico, direttamente o tramite agenti sotto il suo controllo e la sua responsabilità;
- in quanto pagatore, è suo compito effettuare controlli sulla regolarità delle operazioni decise dall'ordinatore (corretta assegnazione dei crediti, esistenza dei documenti giustificativi, ecc.).

Fra la generalità dei contabili pubblici, esistono i contabili degli enti locali, anch'essi nominati dalla DGFIP. Essi assicurano la gestione di bilancio e contabile degli enti locali e dei loro enti pubblici: ne tengono i conti, danno esecuzione alle spese e alla riscossione delle entrate. Nelle aree rurali o sub-urbane, i tesoreri sono anche responsabili della riscossione delle imposte [statali]. Alcune tesorerie sono anche responsabili del recupero delle multe (*Collectivités Locales* (a)).

Per la particolare natura delle sue funzioni, il contabile non è posto sotto l'autorità dell'ordinatore e il potere gerarchico del suo ministro supervisore è limitato – il che è completamente atipico rispetto alle consuete regole del pubblico impiego. La procedura di nomina di un contabile da parte dell'ordinatore consente dunque al contabile di svolgere pienamente il suo ruolo di custode dei fondi pubblici (*Vie publique* (c)).

#### 4.1.4.3 La procedura di riscossione

Nella procedura di riscossione, il ruolo dell'ordinatore è limitato (di certo è più limitato rispetto a quello che ha nelle procedure di spesa, poiché egli non ha alcuna decisione da prendere) e non interviene nel recupero dei crediti. L'ordinatore semplicemente constata l'esistenza del credito a favore dell'ente ed emette un titolo tributario che costituisce titolo esecutivo. La responsabilità del recupero del credito spetta al contabile, il quale, autorizzato dal titolo esecutivo emesso dall'ordinatore, deve intraprendere tutte le azioni necessarie per riscuotere le somme dovute nel più breve tempo possibile, incluse le azioni esecutive (*Journal des Maires; Vie publique* (a)).

La procedura fin qui descritta è chiamata procedura di competenza (*en droit constatés*) e viene utilizzata in particolare per le imposte dirette. Esiste però un'altra procedura, detta procedura di cassa (*au comptant*) che consente al contabile di riscuotere le entrate direttamente, senza previo intervento dell'ordinatore. Questa procedura viene utilizzata per la maggior parte delle royalties, delle imposte indirette e, in generale, dei ricavi autoliquidati. Mancando *ab origine* un titolo esecutivo, in caso di difficoltà nel recupero del credito questa procedura richiede che l'ordinatore intervenga emettendo il titolo tributario (ossia esecutivo) che autorizzi il contabile ad avviare tutti i procedimenti esecutivi per recuperare le somme dai debitori (*Vie publique* (a)).

#### **4.1.5 L'esternalizzazione della gestione fiscale**

L'applicazione delle imposte in Francia avviene generalmente con un sistema di gestione diretta, cioè tale per cui l'ente esattore è l'Amministrazione stessa, senza che siano state create entità amministrative autonome con funzioni di gestione o di riscossione delle imposte. Non c'è quindi da sorprendersi se nell'ordinamento giuridico francese, sia a livello statale che a livello locale, non si ritrovano neppure previsioni per cui i soggetti privati possano sostituirsi all'Amministrazione, né, in generale, ambiti di azione che possano essere assunti dai soggetti privati. L'unica eccezione a questo modello riguarda la riscossione dei contributi sociali: questa viene effettuata da una molteplicità di enti collettori, molti dei quali sono privati (Canal Garcia, 2015, pp. 90, 91, 94, 95).

## 4.2 GERMANIA

Tabella 4.3 Box riassuntivo

Organizzazione territoriale	13 stati federati e 3 città-stato, 296 circondari rurali e 104 città extra-circondariali, 10.800 comuni
Competenze dei comuni	<i>Obbligatorie:</i> urbanistica, strade locali, trasporto pubblico locale, utenze domestiche, rifiuti, sistema fognario, edilizia abitativa <i>Facoltative:</i> cultura, sport, sviluppo locale
Entrate totali degli enti locali <sup>67</sup>	410,53 miliardi di dollari
Entrate proprie su entrate totali degli enti locali	50,18% <sup>68</sup>
Entrate tributarie comunali principali	Imposta locale sulle imprese, imposta sulla proprietà
Economia sommersa in % del PIL	8,8%

Fonte: elaborazione propria; i dati sulle entrate sono dell'OCSE e relativi al 2020; i dati sull'economia sommersa sono di Schneider (2022).

### 4.2.1 Organizzazione territoriale della Germania e sistema fiscale dei comuni

La Germania è uno Stato federale, composto da 16 Stati federati (*Länder*). A loro volta, gli Stati federati che non coincidono con le Città-Stato, si dividono in circondari (rurali) (*Landkreise* o *Kreise*), che sono in tutto 296, e città extra-circondariali, che sono in tutto 104 e coincidono con le città più popolate di ciascuno Stato. Tutti i circondari rurali si dividono poi in comuni (*Gemeinden*), che sono in totale circa 10.800. Le tre Città-Stato di Amburgo, Berlino e Brema sono al contempo Stati e comuni.

In aggiunta a questi tre livelli di governo, quattro Stati (Baden-Württemberg, Baviera, Assia e Renania Settentrionale-Vestfalia) ne aggiungono un altro, raggruppando i propri circondari in distretti governativi (*Regierungsbezirke*).

Le funzioni dei governi locali sono definite dalla legge federale e dagli Stati, e di conseguenza variano notevolmente da una zona all'altra. In generale, però, i comuni hanno compiti obbligatori, prescritti dalle leggi federali o statali, e compiti facoltativi:<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Si intendono non solo i comuni, ma qualsiasi livello di governo subnazionale ad esclusione degli stati federati.

<sup>68</sup> Muldoon-Smith et al. (2023) riportano un dato più specifico, relativo al medesimo rapporto ma considerando solo i comuni; in questo caso il valore riportato è pari al 53%.

<sup>69</sup> Fonti: OCSE, 2016; Engagement Global, 2023; Muldoon-Smith et al., 2023.

- I compiti obbligatori includono l'urbanistica, il trasporto pubblico locale, le strade locali, il verde urbano, i cimiteri, l'edilizia abitativa, le utenze domestiche (acqua, gas, elettricità), il sistema fognario, i rifiuti e la pulizia delle strade, la costruzione e il mantenimento delle scuole, la costruzione di ospedali e altre funzioni amministrative delegate dalla Federazione o lo Stato di appartenenza come la sicurezza o l'anagrafe.
- I compiti facoltativi sono quelli che i comuni possono svolgere a propria discrezione e in base alle proprie risorse finanziarie. Essi riguardano la cultura, lo sport e lo sviluppo locale.

La spesa che i comuni sostengono per svolgere queste funzioni è finanziata da: quote di imposte comuni (cioè, compartecipazioni), imposte comunali proprie, nonché da tariffe e contributi e da trasferimenti dai Lander (Thone e Bullerjahn, 2020).

Il 23% delle entrate totali dei comuni proviene da compartecipazioni al gettito di tributi federali o statali, come l'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'IVA (Muldoon-Smith et al., 2023). Rapportata al totale delle sole entrate tributarie, questa categoria di entrata vale il 57%, anche se prima della crisi determinata dalla pandemia quest'ultima percentuale si attestava su valori ben più bassi, (40%-43%) (*ibidem*; OCSE, 2016; Thone e Bullerjahn, 2020). La proporzione in cui i comuni partecipano al gettito è però fuori dal loro controllo (Buettner e Holm-Hadulla, 2008; Muldoon-Smith et al., 2023); in particolare, i comuni ricevono il 15% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e il 2% del gettito IVA (Muldoon-Smith et al., 2023). La riscossione di queste imposte è centralizzata al livello statale (Buettner e Holm-Hadulla, 2008).

I tributi comunali valgono il 17% delle entrate totali e il 43% delle entrate tributarie (prima della pandemia quest'ultima percentuale era circa il 54-56%). Essi includono:

- L'imposta locale sulle imprese (detta *local business* o *trade tax*), che è un'imposta sui profitti delle imprese locali (Buettner e Holm-Hadulla, 2008). Essa vale circa il 33% del gettito fiscale locale e il 13% delle entrate totali comunali. «I comuni fissano la propria aliquota applicando un moltiplicatore (*Hebesatz*) all'aliquota base minima (3,5%); il gettito di questa imposta è condiviso fra il comune, lo Stato e la Federazione» (Muldoon-Smith et al., 2023).
- L'imposta sulla proprietà, che è la seconda imposta più importante e vale il 10% del gettito fiscale comunale e il 4% delle entrate totali comunali. I comuni stabiliscono autonomamente i moltiplicatori (*ibidem*).
- Altre imposte (tassa sugli alcolici, sui cani ecc.) con valore trascurabile.

Infine, fra le entrate dei comuni vi sono anche concessioni e diversi oneri e tariffe per servizi quali l'acqua, la raccolta dei rifiuti, la pulizia delle strade. Tali tariffe devono coprire il costo dei servizi forniti (Muldoon-Smith et al., 2023).

Oltre alle entrate dalle imposte, proprie o condivise, i comuni ricevono trasferimenti dal proprio Stato federato, per finanziare la generalità dei servizi o programmi specifici. Non esistono, invece, trasferimenti diretti dal governo federale ai governi locali. Ciascuno Stato federato, inoltre, è responsabile del meccanismo di perequazione interno fra i propri governi locali (Muldoon-Smith



et al., 2023; OCSE, 2016); la perequazione interna a ciascuno Stato tiene conto solo delle basi imponibili e non della capacità di riscossione (Buettner, 2024).

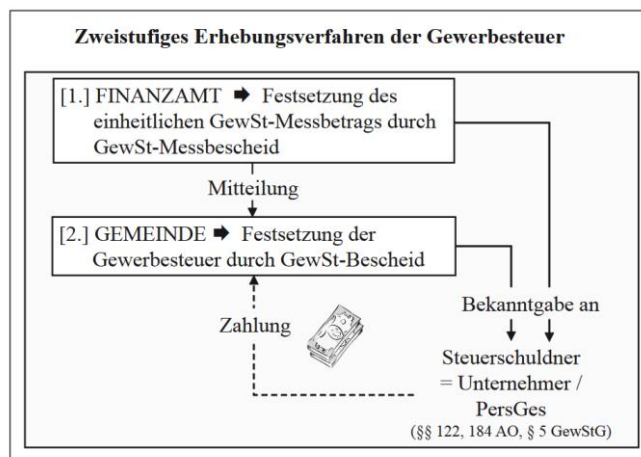
#### 4.2.2 Modalità di riscossione delle imposte locali

In Germania la riscossione delle imposte (inclusa la lotta all'evasione fiscale) rientra nelle competenze degli Stati federati. Per garantire la parità di trattamento dei contribuenti in tutto il paese, gli Stati hanno concordato un contratto interstatale, che definisce le procedure di base della riscossione delle imposte (Fogg e Jožipovic, 2016). Di conseguenza, le modalità di riscossione sono simili fra gli Stati (Buettner, 2024).

##### 4.2.2.1 Riscossione dell'imposta locale sulle imprese

L'imposta locale sulle imprese è determinata con una procedura a due stadi che coinvolge istituzioni statali (*Finanzamt*) e comuni (*Gemeinde*). L'ufficio per le imposte sulle imprese, che è un'autorità statale, effettua l'accertamento del periodo d'imposta ed emette un avviso (*Messbescheid*) relativo alla base imponibile (*Messbetrag*). Questo avviso va inviato sia al contribuente che al comune. Sulla base dell'avviso, il comune determina l'imposta dovuta moltiplicando la base imponibile per la sua aliquota fiscale locale (*Hebesatz*). Infine, il comune invia al contribuente un ordine di pagamento.

Figura 4.1 Riscossione dei tributi locali in Germania



##### 4.2.2.2 Riscossione dell'imposta sulla proprietà

Anche per l'imposta sugli immobili c'è una corresponsabilità tra Stato federato e comune. La regolamentazione dell'imposta varia da Stato a Stato. Ad esempio, la Baviera utilizza solo informazioni sulla dimensione del lotto di terreno e sull'uso del suolo, altri Stati utilizzano informazioni sui prezzi dei terreni (Buettner, 2024).

#### 4.2.2.3 La riscossione forzata

In caso di mancato adempimento spontaneo da parte del contribuente, prende avvio il procedimento di riscossione forzata. In quest'ambito, le autorità fiscali dispongono di un ampio spettro di misure esecutive, che comprendono: il sequestro dei conti bancari e dei beni, l'avvio di una procedura di fallimento per le società e il deposito di perizie immobiliari per le persone fisiche. Le autorità fiscali possono anche ricorrere al sequestro preventivo per tutelare un credito futuro (Fogg e Jožipovic, 2016). Le suddette procedure esecutive possono essere avviate dal comune direttamente, non appena scade il termine per la riscossione volontaria dal momento che l'accertamento fiscale è immediatamente esecutivo (Buettner, 2024).

La riscossione forzata dei tributi è facilitata dal fatto che, nel corso di una procedura fiscale, le autorità fiscali hanno il diritto di richiedere ulteriori informazioni individuali agli istituti finanziari. Tuttavia, i terzi, come gli istituti finanziari, sono tenuti a fornire informazioni solo se i fatti non possono essere accertati interrogando il contribuente. Nella pratica, la barriera per le autorità fiscali nel richiedere informazioni agli istituti finanziari è relativamente bassa (Kromer e Henschel, 2018).

#### 4.2.3 L'esternalizzazione dell'applicazione dei tributi locali

Nell'applicazione delle imposte locali tedesche la collaborazione dei soggetti privati è piuttosto diffusa. In Germania esistono infatti numerose società specializzate nella fornitura di servizi agli enti locali nel campo della liquidazione e della riscossione delle imposte. Sono numerosi anche gli enti locali tedeschi che si avvalgono di società di diritto privato a capitale pubblico, per svolgere alcuni dei compiti da assolvere nell'applicazione delle imposte (Sánchez Blázquez, 2015, p. 72). Tuttavia, la collaborazione di soggetti privati all'applicazione dei tributi non è regolamentata in tutti gli Stati federati.

Nei Länder in cui manca una regolamentazione, la collaborazione dei privati è comunque ammissibile, ed è diffusa da tempo, ma deve rispettare alcuni principi fissati dall'ordinamento federale e dalla giurisprudenza. In particolare, tale collaborazione è ammissibile nella misura in cui si tratti di una semplice collaborazione strumentale di carattere ausiliario, senza che sia intaccata la riserva dell'esercizio del potere sovrano da parte dell'ente pubblico (si parla di assistenza di carattere dipendente all'Amministrazione (*unselbständige Verwaltungshilfe*) e di assistenza nella realizzazione o nell'esecuzione (*Erfüllungshilfe*). Perché questo avvenga, il soggetto privato non deve agire in autonomia, arrogandosi potere decisionale, ma limitarsi a un'attività preparatoria e di assistenza o al mero svolgimento materiale della funzione amministrativa secondo le istruzioni dell'autorità pubblica. Un siffatto limite verrebbe superato se, ad esempio, il terzo privato rilevasse i dati e verificasse i presupposti fattuali e normativi, determinasse autonomamente le liquidazioni, redigesse direttamente e custodisse gli atti amministrativi rilevanti, e procedesse autonomamente a richiedere al contribuente il pagamento del tributo. Tutto ciò, non permetterebbe di considerare responsabile l'ente locale e non sarebbe ammissibile alla luce dei principi normativi e giurisprudenziali tedeschi (Sánchez Blázquez, 2015, pp. 75, 79-80).

Leggermente diverso è il caso della collaborazione dei privati nell'applicazione dei tributi locali negli Stati federati in cui è stata adottata una specifica regolamentazione in materia. In questo caso, le disposizioni normative variano da Stato a Stato. L'elemento comune a tutte le normative statali è però la previsione di un'ordinanza locale, da adottarsi da parte dell'ente locale, che autorizzi l'intervento di terzi privati nella liquidazione e nella riscossione delle imposte locali, individui il terzo affidatario e specifichi le funzioni e i compiti che esso deve svolgere. Entrando nello specifico, nella maggior parte delle regolamentazioni statali è previsto che fra i compiti che possono essere affidati a terzi privati vi sono l'accertamento delle basi imponibili, la quantificazione delle imposte, la predisposizione e l'invio degli atti di liquidazione, la ricezione dei pagamenti dei tributi (Sánchez Blázquez, 2015, p. 82).

## 4.3 REGNO UNITO

Tabella 4.4 Box riassuntivo

Organizzazione territoriale	4 nazioni costitutive, ognuna con la propria organizzazione territoriale.
Competenze dei comuni	Strade locali, trasporto pubblico locale, alloggi, rifiuti, verde pubblico, cultura e attività ricreative, istruzione, servizi sociali, sviluppo economico locale, sicurezza pubblica
Entrate totali degli enti locali <sup>70</sup>	337,36 miliardi di dollari
Entrate proprie su entrate totali degli enti locali	30,93%
Entrate tributarie comunali principali	<i>Council tax, business rates</i>
Economia sommersa in % del PIL	10,9%

Fonte: elaborazione propria; i dati sulle entrate sono dell'OCSE e relativi al 2020; i dati sull'economia sommersa sono di Schneider (2022).

### 4.3.1 Organizzazione territoriale del Regno Unito e sistema fiscale dei comuni

Per comprendere l'organizzazione territoriale<sup>71</sup> del Regno Unito, conviene distinguere fra le quattro nazioni costitutive:

- Inghilterra. Il primo livello di suddivisione territoriale dell'Inghilterra è la contea; vi sono 6 contee metropolitane, 34 contee non metropolitane, e la Grande Londra. Le quaranta contee si dividono in distretti (anche essi distinti in metropolitani e non metropolitani), mentre la Grande Londra si divide in 32 borghi e la City of London. Esistono anche 41 autorità unitarie, che rappresentano sia il livello di contea che di distretto. Infine, i distretti possono istituire delle parrocchie civili e devolvere loro specifici poteri; le parrocchie, quindi, non sono enti autonomi, e non coprono tutto il territorio nazionale; al 2023 vi erano 10.464 parrocchie civili.
- Il Galles è diviso in 22 aree principali, a loro volta divise in 730 comunità (OCSE, 2016).
- La Scozia è divisa in 32 aree consiliari, a loro volta divise e 1200 consigli comunitari (*ibidem*).
- Irlanda del Nord è divisa in 11 distretti.

<sup>70</sup> Si intende qualsiasi livello di governo subnazionale.

<sup>71</sup> Si farà riferimento solamente alle suddivisioni territoriali che hanno competenza amministrativa, e non a quelle che hanno solo rilevanza geografica e statistica.

Data questa articolata struttura amministrativa non è facile individuare un esatto corrispettivo del comune italiano nella organizzazione territoriale del Regno Unito. Si possono però prendere come corrispettivi, i distretti dell'Inghilterra, le comunità del Galles e i consigli comunitari della Scozia.

Le responsabilità delle autorità locali variano da una nazione costituente all'altra, ma tipicamente includono istruzione, sviluppo economico locale, alloggi, servizi sociali, strade locali e trasporti pubblici, cultura e attività ricreative, gestione dei rifiuti, protezione dell'ambiente e dei parchi, salute e sicurezza pubblica, ecc. In Inghilterra il *Localism Act 2011* ha trasferito alle autorità locali nuove responsabilità (abitazioni, sanità pubblica e protezione sociale). Inoltre, il *Cities and Local Government Devolution Act* del 2016 ha consentito una maggiore devoluzione dei poteri (poteri abitativi, trasporti, pianificazione e polizia) ad "autorità combinate" e l'introduzione di sindaci eletti direttamente (OCSE, 2016).

Le entrate dei governi locali, oltre che da trasferimenti dal governo centrale, derivano dalla *council tax* e dai *business rates*. Complessivamente, le entrate degli enti locali nel 2020 ammontavano a 337,36 miliardi di dollari e di queste quasi il 31% era costituito da entrate proprie (Dati OCSE).

#### 4.3.1.1 *Council tax*

La *Council Tax* è un'imposta sugli immobili domestici in vigore in Inghilterra, Scozia e Galles; è stata introdotta nel 1993 in sostituzione della *Community Charge* (nota anche come poll tax), che era stata introdotta con il *Local Government Finance Act 1988*. Ciascuna proprietà viene classificata in una delle fasce prevista (otto in Inghilterra e Scozia, nove in Galles) in base al valore della proprietà, e l'imposta è fissata come importo fisso per ciascuna fascia; più alta è la fascia, maggiore è l'imposta. Le autorità competenti nella riscossione dell'imposta sono i distretti in Inghilterra, le aree principali in Galles e le aree consiliari in Scozia.

In caso di insolvenza del creditore, l'autorità locale competente deve rivolgersi a un magistrato per l'emissione di un *liability order* (una sorta di ingiunzione fiscale), il quale atto autorizza a intraprendere azione esecutive.

Nell'anno di imposta 2022-23, secondo le stime ufficiali, le autorità locali in Inghilterra hanno registrato una capacità di riscossione della *council tax* del 96% (Governo del Regno Unito, 2023).

#### 4.3.1.2 *Business rates*

Le tariffe aziendali (*business rates*) in Inghilterra, o tariffe non domestiche, sono un'imposta sull'occupazione di immobili locali destinati a uso non domestico introdotta con il *Local Government Finance Act 1988*.

La base imponibile di ciascuna proprietà viene valutata sulla base dei valori di locazione. Per ottenere l'importo da versare, il valore imponibile viene moltiplicato per il moltiplicatore non domestico unico stabilito a livello centrale. Gli elenchi delle basi imponibili sono preparati e gestiti dal *Valuation Office* (un'agenzia esecutiva del governo). Le autorità locali sono, invece, responsabili

dell'accertamento e della riscossione: per ogni immobile del proprio territorio, l'ente locale calcola ed emette una fattura, di cui è responsabile della riscossione, col potere di forzare il pagamento.

Del gettito riscosso, solo il 50% è trattenuto localmente, mentre la restante parte del gettito è trasferita al governo centrale (Muldoon-Smith et al., 2023).

Nell'anno di imposta 2022-23, secondo le stime ufficiali, le autorità locali hanno registrato una capacità di riscossione dei business rates del 96,8% (Governo del Regno Unito, 2023).

#### 4.3.1.3 Altre imposte

Le autorità locali in Inghilterra hanno il potere di introdurre imposte relative alle infrastrutture e ai trasporti, i cui proventi possono essere utilizzati solo per finanziare tali opere e servizi (Muldoon-Smith et al., 2023).

### 4.3.2 La gestione delle entrate locali nel Regno Unito

La riscossione, spontanea e coattiva, dei tributi locali come la *council tax* e i *business rates*, è affidata direttamente alle autorità locali (Il Sole 24 Ore, 2017).

Eppure, nell'ordinamento britannico, la collaborazione dei soggetti privati nelle funzioni di applicazione e riscossione delle imposte locali è espressamente prevista e regolamentata dall'Ordinanza 1880 adottata dal Governo nel 1996. La medesima ordinanza individua anche le funzioni che i comuni possono delegare contrattualmente a favore di un terzo relativamente all'applicazione dei tributi locali. In particolare, queste funzioni riguardano (Rozas, 2015, pp. 103-107):

- funzioni di informazione: ai privati può essere affidato il compito di fornire ai contribuenti informazioni e assistenza fiscale;
- funzioni di gestione: i privati possono gestire predisporre la modulistica e occuparsi della loro gestione ed elaborazione informatica; possono gestire le notifiche fiscali, nonché la ricezione e l'elaborazione della documentazione fiscale; infine, la delega può riguardare anche la determinazione e il calcolo della liquidazione degli obblighi fiscali;
- funzioni ispettive: ai privati possono essere delegate funzioni ispettive come verificare che il contribuente soddisfi le circostanze che gli consentono di godere di regimi di esenzione o di agevolazioni fiscali, oppure raccogliere qualsiasi informazione rilevanti per la liquidazione dell'imposta (es. circa il proprietario o gli inquilini di un immobile);
- funzioni di riscossione: ai privati può essere delegato l'esercizio dell'attività di riscossione vera e propria; a tal fine, essi possono agire per recuperare le somme non versate dal debitore insolvente presso terzi a lui legati (es. responsabili dell'impresa o successori), promuovere azioni esecutive di pignoramento e sequestro di beni, diritti o retribuzioni, nonché promuovere la dichiarazione di insolvenza del debitore.

## 4.4 SPAGNA

Tabella 4.5 Box riassuntivo

Organizzazione territoriale	17 comunità autonome, 50 province e 8119 comuni
Competenze dei comuni	<i>Tutti i comuni:</i> strade comunali, approvvigionamento idrico, rifiuti, polizia municipale  <i>Solo i comuni più grandi:</i> trasporto pubblico locale, servizi sociali, ambiente e verde pubblico, cultura, sport
Entrate totali degli enti locali <sup>72</sup>	118,22 miliardi di dollari
Entrate proprie su entrate totali degli enti locali	58,17% <sup>73</sup>
Entrate tributarie comunali principali	Imposta sulla proprietà (IBI), imposta sugli autoveicoli, imposta locale sulle imprese, imposta sulle transizioni immobiliari, imposta su costruzioni e infrastrutture
Economia sommersa in % del PIL	15,8%

Fonte: elaborazione propria; i dati sulle entrate sono dell'OCSE e relativi al 2020; i dati sull'economia sommersa sono di Schneider (2022).

### 4.4.1 Organizzazione territoriale della Spagna e sistema fiscale dei comuni

La Spagna è uno Stato unitario regionale, diviso in 17 comunità autonome che godono di ampia autonomia (al punto che la Spagna è detta una quasi-federazione). Le comunità autonome si dividono in 50 province, divise a loro volta in 8119 comuni. I comuni hanno una popolazione media di 5605 abitanti (OCSE, 2016).

Le funzioni e le finanze dei comuni (come delle province) sono disciplinate dalla legge statale. Le funzioni municipali variano a seconda della loro dimensione (Cifuentes-Faura et al., 2023). Tutti i comuni sono responsabili dei servizi pubblici locali (rifiuti e approvvigionamento idrico), dell'illuminazione pubblica, della manutenzione stradale e della polizia municipale. I comuni più grandi hanno funzioni aggiuntive, tra cui mercati, parchi pubblici, servizi sociali, protezione ambientale, trasporti pubblici, cultura, impianti sportivi, servizi di emergenza e antincendio, ecc.

<sup>72</sup> Si intendono sia i comuni che le province.

<sup>73</sup> Cifuentes-Faura et al. (2023) riportano un dato più specifico, relativo al medesimo rapporto ma considerando solo i comuni; in questo caso il valore riportato è pari al 62%.

Le fonti di finanziamento dei comuni spagnoli sono le imposte locali proprie, i trasferimenti, la compartecipazione a imposte statali e le entrate extra-tributarie (Cifuentes-Faura et al., 2023; Belmonte-Martin et al., 2021). Le imposte proprie includono un'imposta sulla proprietà (IBI), un'imposta sugli autoveicoli, un'imposta locale sulle imprese e due imposte facoltative: una sulle transazioni immobiliari nelle aree urbane e un'altra su costruzioni, strutture e infrastrutture (OCSE, 2016). Per avere una misura del grado di autonomia dei comuni spagnoli, si può osservare il rapporto fra le entrate proprie e le entrate totali dei comuni. Nel 2020 questo rapporto era pari al 62%, indicando che i comuni spagnoli hanno un importante livello di autonomia (Cifuentes-Faura et al., 2023). Nello stesso anno, il 57,2% delle entrate dei comuni era costituito da entrate tributarie e il 34,9% da trasferimenti; nello specifico delle entrate tributarie, il 40,3% delle entrate totali proveniva da imposte dirette. Si osserva una relazione crescente fra dimensione in termini di abitanti e quota delle entrate tributarie sulle entrate totali (*ibidem*).

#### 4.4.2 Modalità di riscossione delle entrate comunali

In base alla normativa spagnola, i comuni possono scegliere diverse modalità di gestione e riscossione delle entrate. In particolare, i governi locali, nello scegliere come organizzare questi servizi, devono prendere due decisioni. La prima è se svolgere tali servizi da sé o se delegarli al consiglio provinciale di appartenenza<sup>74</sup> (o alla regione autonoma, qualora essa abbia una sola provincia). La seconda decisione è se costituire un'agenzia autonoma, a controllo pubblico, a cui affidare la conduzione pratica della riscossione oppure no; in base alla prima decisione, l'agenzia autonoma può quindi essere di livello provinciale o comunale.

Inoltre, a prescindere da queste due decisioni, il comune può scegliere se affidarsi anche alla collaborazione di una società privata specializzata (che di solito è una banca). Nel diritto tributario locale spagnolo, infatti, la collaborazione di soggetti privati nell'applicazione delle imposte è possibile, attraverso la stipula di contratti con le amministrazioni fiscali competenti, a condizione che l'oggetto della stessa sia limitato ai cosiddetti servizi ausiliari; la mancata definizione di "servizi ausiliari", però, ha lasciato ampio margine interpretativo e di manovra agli enti locali. Con simili contratti l'amministrazione affida la prestazione di servizi e l'esercizio di pubbliche funzioni in ambito fiscale, a condizioni pattuite, a un soggetto privato, il quale in cambio ottiene una commissione stabilita dal contratto medesimo (Rozas, 2015, pp. 11-13).

In generale, quindi, la normativa spagnola prevede la possibilità per gli enti locali di organizzare servizi ausiliari per l'applicazione delle imposte presso enti terzi (*ivi*, p. 14). La scelta di esternalizzare (sia a soggetti privati che ad altri enti territoriali o ad agenzie autonome) alcuni servizi tributari (es. la riscossione) è abbastanza comune; basti pensare che più del 90% dei comuni spagnoli tende a delegare alcuni aspetti relativi alla gestione delle loro imposte alle istituzioni provinciali (Cabaleiro Casal e Buch Gómez, 2014; Rozas e Serrat in Evans et al., 2018;

---

<sup>74</sup> La delega di poteri ad altri enti territoriali superiori è stabilita nell'articolo 106, comma 3, della legge 7 del 2 aprile 1985, e nell'articolo 7, comma 1, del regio decreto legislativo 2 del 5 marzo 2004. D'altro canto, l'articolo 36, comma 1, della legge 7/1985 prevede espressamente come competenza dei consigli provinciali l'assistenza ai servizi di gestione e riscossione delle imposte dei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti; tuttavia, questa competenza può essere estrapolata anche ai comuni con una popolazione più numerosa (Belmonte-Martin et al., 2021).



Belmonte-Martin et al., 2021). Infine, è da specificare che l'esternalizzazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche in materia fiscale può presentarsi in tutte e tre attività che la Legge Tributaria Generale individua come "applicazione delle imposte": gestione, riscossione e ispezione (Rozas, 2015, p. 13).

#### 4.4.2.1 La riscossione forzata

Se il debitore non paga entro il termine previsto, inizia il c.d. periodo di pagamento esecutivo (*periodo ejecutivo de pago*), il quale comporta l'avvio e l'esecuzione di azioni contro i beni e i diritti del contribuente per ottenere il pagamento.

In particolare, scaduto il termine del periodo volontario, l'autorità competente emette un'ingiunzione di pagamento (*providencia de apremio*). L'ingiunzione costituisce titolo esecutivo, e in quanto tale consente quindi di avviare procedure di pignoramento (*embargo*) contro i beni e i diritti del debitore. L'ingiunzione di pagamento si prescrive in quattro anni (Iberly, 2020).

Ai fini del pignoramento, l'autorità spagnola a cui è affidata la riscossione può accedere direttamente ai conti correnti dei debitori e può prelevare gli importi dovuti e bloccare i conti fino a quando non verrà saldato il debito. In aggiunta può pignorare proprietà, autoveicoli e altri beni di chi non paga le tasse (Mobili, 2023).

#### 4.4.2.2 Lo scambio di informazioni<sup>75</sup>

L'articolo 93 della Legge tributaria generale (*Ley General Tributaria*) del 2003 stabilisce un obbligo generale a carico dei terzi e dei contribuenti di fornire all'amministrazione fiscale "ogni tipo di dati, relazioni, atti e documenti con rilevanza fiscale" (*trascendencia tributaria*).

Non esiste un riconoscimento generale del segreto bancario nella legge spagnola; esistono solo alcuni limiti – anche se non realmente rilevanti – sulle informazioni che possono essere richieste dall'amministrazione fiscale. Le banche devono fornire informazioni su tutte le persone che hanno aperto un conto, ma non sui movimenti del conto. Se un funzionario fiscale ha bisogno di conoscere i dettagli di tutta l'attività finanziaria registrata su un conto bancario, deve ricevere l'autorizzazione dal suo superiore.

I notai e i cancellieri devono fornire informazioni all'amministrazione fiscale, che può richiedere loro qualsiasi tipo di informazione (con restrizioni molto strette) sui loro registri.

L'articolo 94 della Legge tributaria generale prevede, infine, un obbligo di scambio di informazioni e di collaborazione tra autorità pubbliche, funzionari pubblici, giudici, pubblici ministeri, agenzie finanziarie e commerciali, l'Unità di informazione finanziaria spagnola (UIF) e la Corte dei conti in materia fiscale.

Esiste poi uno scambio di informazioni – anche se non sempre perfetto, e dunque migliorabile – tra le autorità fiscali decentralizzate e l'Amministrazione fiscale spagnola. Lo Stato fornisce

---

<sup>75</sup> Fonte: Rozas J. A. e Serrat M. in Evans C. et al. (2018).

periodicamente tutti i suoi documenti relativi alle proprietà e alle attività dei contribuenti a ciascuna comunità o provincia autonoma in cui il contribuente possiede proprietà o risiede.

# 5. Un'analisi quantitativa sulla riscossione dei tributi comunali

## INTRODUZIONE

Questo capitolo presenta una serie di evidenze empiriche sulla riscossione dei tributi comunali. L'approccio combina un'analisi di tipo descrittivo, volta ad evidenziare le macro-dinamiche della riscossione dei tributi comunali con una più rigorosa analisi di regressione, volta ad evidenziare le principali determinanti – a livello geo-localizzato, della capacità di riscossione di ciascun comune. La nostra analisi rappresenta il primo tentativo – per lo meno, di cui siamo a conoscenza – volto a stimare il tasso di riscossione dei tributi municipali per *ciascun comune d'Italia*, seppur con qualche eccezione di cui discuteremo più avanti. Le uniche stime sul tax gap dei tributi municipali attualmente disponibili a livello di ciascun comune sono quelle prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al fine di apportare una correzione alle misure di capacità fiscale di ogni comune delle regioni a statuto ordinario e, pertanto utilizzate come base per il calcolo del fondo di solidarietà comunale. La misura esistente, proprio a causa del fine ultimo del suo utilizzo, non può però rappresentare una stima accurata della capacità di riscossione di ciascun comune in quanto essa viene parametrata ad *un'aliquota standard* e non alle aliquote effettivamente applicate.

Limitatamente all'IMU, si segnala altresì l'esistenza di una stima puntuale sempre a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, calcolata secondo le aliquote effettivamente adottate da ciascun comune e utilizzata per stimare il tax gap IMU a livello nazionale e provinciale. Questa stima, che metodologicamente sembra la più adatta a rappresentare un quadro accurato dell'evasione tributaria locale, e che evidenzia un tax gap di circa 5 miliardi di euro all'anno, risulta però non disponibile a livello comunale.

## 5.1 UN APPROCCIO CHE COMBINA UNA SERIE DI BANCHE DATI AMMINISTRATIVE

Nel capitolo 2 abbiamo discusso come i dati riportati nei bilanci comunali risultino essere accurati dal punto di vista della riscossione effettiva per tutti i tributi, mentre siano accurati dal punto di vista dell'accertamento solo per quei tributi, di cui la TARI è il principale, accertati tramite un avviso di pagamento precompilato. Per i tributi per cui si applica l'adempimento spontaneo dei contribuenti come l'IMU/TASI e l'addizionale comunale all'IRPEF, invece, risulta necessario risalire al gettito teorico a partire dai dati grezzi per calcolare una misura affidabile della capacità di riscossione. A tal fine, il nostro approccio quantitativo si basa sulla combinazione di una serie

di banche dati amministrative. Per la disponibilità limitata di alcuni dati, limitiamo l'attenzione al periodo 2017-2021. Per ricostruire il gettito teorico IMU/TASI a livello comunale combiniamo le informazioni contenute in tre banche dati. Per prima cosa, la banca dati resaci disponibile da IFEL-ANCI che riporta le aliquote (ed eventuali detrazioni) effettivamente applicate da ciascuna Amministrazione Comunale per le abitazioni principali (categorie catastali A1, A8, A9) e l'aliquota ordinaria applicata agli altri fabbricati. I dati in nostro possesso riportano un'unica aliquota per tutti i fabbricati diversi dall'abitazione principale, nonostante la normativa preveda la facoltà di prevedere aliquote differenziate in base all'utilizzo dell'immobile. Secondo, utilizziamo un dataset resoci disponibile dal MEF-Dipartimento delle Finanze riportante il numero di immobili e la rendita catastale a livello comunale per ciascun gruppo catastale e tipologia di utilizzo. Terzo, utilizziamo informazioni pubbliche sulle "Statistiche Catastali" (Fonte: Agenzia delle Entrate-Osservatorio del Mercato Immobiliare), riportanti il peso delle categorie catastali soggette ad IMU/TASI sul totale delle abitazioni principali. Questi dati sono disponibili a livello comunale solamente per i comuni capoluogo di provincia o di città metropolitana, mentre per gli altri comuni usiamo il valore medio provinciale come proxy.

Per stimare il gettito teorico dell'addizionale comunale IRPEF utilizziamo dati pubblici su "Redditi e principali variabili IRPEF su base comunale" (Fonte: MEF-Dipartimento delle Finanze) che riportano sia informazioni sul reddito imponibile limitatamente all'addizionale comunale sia informazioni sull'addizionale comunale dovuta. L'addizionale comunale dovuta risulta in linea a quanto si otterrebbe dal prodotto tra imponibile e aliquote adottate da ciascun comune (Fonte: MEF-Dipartimento delle Finanze).

### 5.1.1 Definizione della capacità di riscossione

L'utilizzo dei dati di cui sopra ci ha permesso di offrire un calcolo significativamente più accurato della capacità di riscossione di ciascun comune d'Italia rispetto al semplice paragone tra la voce "accertamenti" e la voce "riscossioni" tratta dalle variabili di bilancio. Una volta calcolati i gettiti teorici dell'IMU/TASI e dell'addizionale IRPEF, abbiamo derivato la percentuale di riscossione del tributo  $\tau$  da parte del comune  $i$  nel corso dell'anno fiscale  $t$  applicando la seguente formula:

$$\% \text{ Riscossione}_{i,t}^{\tau} = \frac{\text{Riscossioni}_{i,t}^{\tau}}{\text{Gettito Teorico}_{i,t}^{\tau}} \times 100 \quad (1)$$

Dove

$$\text{Riscossioni}_{i,t}^{\tau} = \text{RiscossioniCC}_{i,t}^{\tau} + \text{RiscossioniCR}_{i,t}^{\tau}$$

e *Riscossioni CC*<sub>*i,t*</sub><sup>τ</sup> misura l'ammontare risultante dal bilancio dell'ente come riscosso in conto competenza, *Riscossioni CR*<sub>*i,t*</sub><sup>τ</sup> misura l'ammontare risultante dal bilancio dell'ente come riscosso in conto residui e *Gettito Teorico*<sub>*i,t*</sub><sup>τ</sup> misura il gettito teorico del tributo così come risultante dal bilancio dell'ente nel caso della TARI e, invece, da noi calcolato per gli altri tributi. Ne risulta che il numeratore rappresenta il totale effettivamente riscosso (secondo la cassa) nel corso dell'annualità fiscale *t* mentre il denominatore rappresenta il gettito teorico di competenza dello stesso anno *t*. È utile sottolineare che la variabile % *Riscossione*<sub>*i,t*</sub><sup>τ</sup> possa esprimere valori superiori al 100% nel caso in cui il comune *i* riesca a recuperare in un anno parte del non riscosso di competenza delle annualità precedenti.

La nostra analisi offre anche una stima della capacità di riscossione complessiva del comune *i* nel corso dell'anno *t* al netto dell'addizionale IRPEF, la cui riscossione non è responsabilità dell'Amministrazione Comunale. Riteniamo sia opportuno escludere la riscossione dell'addizionale comunale IRPEF dall'analisi in quanto quel tributo segue un procedimento di pagamento peculiare, indipendente dalla capacità fiscale o dal comportamento di ciascun comune. La capacità di riscossione complessiva al netto dell'addizionale IRPEF è definita come segue:

$$\%Riscoss_{i,t} = \frac{Riscoss_{i,t} - Riscoss_{i,t}^{IRPEF}}{Accert_{i,t} - Gettito\ Teorico_{i,t}^{IRPEF} - Accert_{i,t}^{IMUTASI} + Gettito\ Teorico_{i,t}^{IMUTASI}} \quad (2)$$

dove *Riscoss*<sub>*i,t*</sub> e *Accert*<sub>*i,t*</sub> sono rispettivamente il totale delle riscossioni e il totale degli accertamenti del capitolo di bilancio Imposte, tasse e proventi assimilati. Si noti come, al fine di calcolare la percentuale di riscossione complessiva il nostro approccio parta dall'ammontare riscosso totale, così come riportato nei bilanci, e dall'ammontare accertato totale, così come riportato nei bilanci. Da ciascuna delle due misure filtriamo l'addizionale IRPEF e procediamo alla correzione del gettito teorico IMU/TASI secondo la nostra misura e come motivato sopra (i.e.,  $-Accert_{i,t}^{IMUTASI} + Gettito\ Teorico_{i,t}^{IMUTASI}$ ).

### 5.1.2 Limiti nel calcolo della capacità di riscossione IMU/TASI

L'utilizzo delle fonti dati di cui sopra permette di calcolare in modo puntuale il gettito teorico IMU/TASI per ciascun comune (al netto di qualche comune di piccolissime dimensioni per motivi di privacy e ad esclusione dei comuni appartenenti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol) nel periodo 2017-2021. Si segnala che la disponibilità di dati ha reso necessarie alcune ipotesi identificative che risultano in una stima, pertanto, accurata ma imperfetta.

Per prima cosa, il numero e la rendita catastale delle abitazioni principali assoggettate ad IMU/TASI (appartenenti alle categorie catastali A1, A8, A9) è stato approssimato per ciascun comune che non sia capoluogo di provincia o di città metropolitana utilizzando il dato aggregato

al livello provinciale. In seconda istanza, si segnala che i dati catastali in nostro possesso (analogamente alle stime MEF) si riferiscono all'universo dei fabbricati ma escludono i terreni agricoli e edificabili soggetti ad IMU/TASI. Al contrario, le informazioni di bilancio sulla riscossione riportano l'ammontare IMU/TASI complessivo di fabbricati e terreni. Terzo, le aliquote IMU/TASI che abbiamo potuto utilizzare per stimare il gettito teorico non tengono conto di eventuali regimi agevolati per certe tipologie di immobile (ad esempio, immobili locati con canone concordato). In ultima istanza, segnaliamo che i dati sulle rendite catastali a nostra disposizione non permettono di evidenziare eventuali riduzioni della base imponibile (ad esempio, immobili concessi in comodato d'uso gratuito ai figli).

Nonostante i limiti intrinseci della nostra misura dovuti ai dati grezzi a disposizione, le nostre stime risultano molto accurate se comparate, a livello micro e a livello macro, con le stime prodotte dal Dipartimento delle Finanze del MEF. Per prima cosa, *il tax gap IMU/TARI totale risulta, secondo le nostre stime, pari a 5.17 miliardi di euro*, a fronte di una stima contenuta nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2023 pari a *5.09 miliardi di euro* (differenza dell'1.5%). Secondo, la Figura A.1 in Appendice presenta un raffronto puntuale tra le nostre stime di tax gap e le stime MEF a livello disaggregato utilizzate per stimare la capacità fiscale di ciascun comune (calcolate ad aliquota standard) che mostra (pannello (a)) come la differenza tra le due misure di tax gap sia in media 0 (e non statisticamente significativa per valori convenzionali). Le due misure appaiono fortemente correlate (pannello (b)) nel complesso dei comuni italiani (coefficiente di correlazione = 0.55). Inoltre, ricalcolando il gettito teorico IMU/TASI seguendo la nostra metodologia ma applicando a tutti i comuni l'aliquota standard utilizzata dal MEF per lo studio della capacità fiscale, otteniamo che la nostra misura e il gettito teorico ad aliquota standard stimato dal MEF risultano essere quasi perfettamente correlati (il coefficiente di correlazione eccede il 97%).<sup>76</sup>

Riteniamo importante evidenziare come il *tax gap* IMU/TASI risultante dalla nostra analisi risulti distribuito sul territorio in modo *meno disomogeneo* rispetto al *tax gap* stimato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ad aliquota standard (si veda la Figura A.3 in Appendice).

### **5.1.3 Limitazioni nel calcolo della capacità di riscossione TARI**

La misurazione della capacità di riscossione TARI non presenta particolari criticità in quanto sia il gettito teorico che l'effettiva riscossione sono variabili disponibili sul bilancio di ciascun ente. È però importante rammentare come queste informazioni siano disponibili solo per i comuni che non hanno delegato le funzioni di accertamento e riscossione a soggetti inter-comunali. Pertanto, i dati in nostro possesso non permettono di derivare stime per la quasi totalità dei comuni appartenenti alle province autonome di Trento e di Bolzano e a qualche comune dell'Emilia-

---

<sup>76</sup> Le stime MEF ad aliquota standard applichino a tutti i comuni un'aliquota ordinaria IMU/TASI dello 0.76% che risulta molto bassa rispetto alle aliquote in media adottate dai comuni e riportate nel capitolo 2. La Figura A.2 in Appendice mostra la distribuzione del c.d. *sforzo fiscale*, definito come la differenza tra l'aliquota IMU/TASI effettivamente adottata dall'Amministrazione e l'aliquota standard applicata dal MEF per produrre le sue stime.

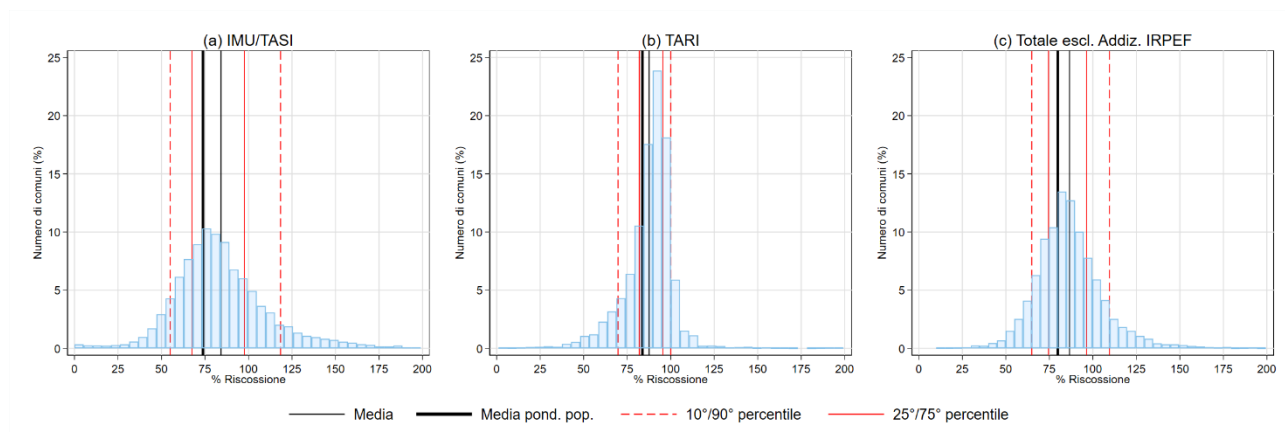
Romagna e del Veneto. Complessivamente, riusciamo a stimare la capacità di riscossione TARI per circa il 90% dei comuni italiani.

## 5.2 EVIDENZA DESCRITTIVA

Questa sezione riporta una serie di stime descrittive basate sulle nostre misure di capacità di riscossione fiscale. Incentriamo la nostra attenzione su tre misure principali: la capacità di riscossione IMU/TASI, la capacità di riscossione TARI e la capacità di riscossione totale al netto dell'addizionale IRPEF.

### 5.2.1 Distribuzione della capacità di riscossione

Figura 5.1. Istogramma della distribuzione della capacità di riscossione



La Figura 5.1 mostra la distribuzione della capacità di riscossione per ciascuna delle tre misure considerate. Nei tre grafici presentati in Figura 5.1, le linee tratteggiate di colore rosso rappresentano rispettivamente il decimo e il novantesimo percentile mentre le linee continue rosse rappresentano rispettivamente il venticinquesimo e il settantacinquesimo percentile. La linea nera di minore spessore riporta la media aritmetica della distribuzione, mentre la linea più spessa riporta la capacità di riscossione media ponderata per la popolazione di ciascun comune.

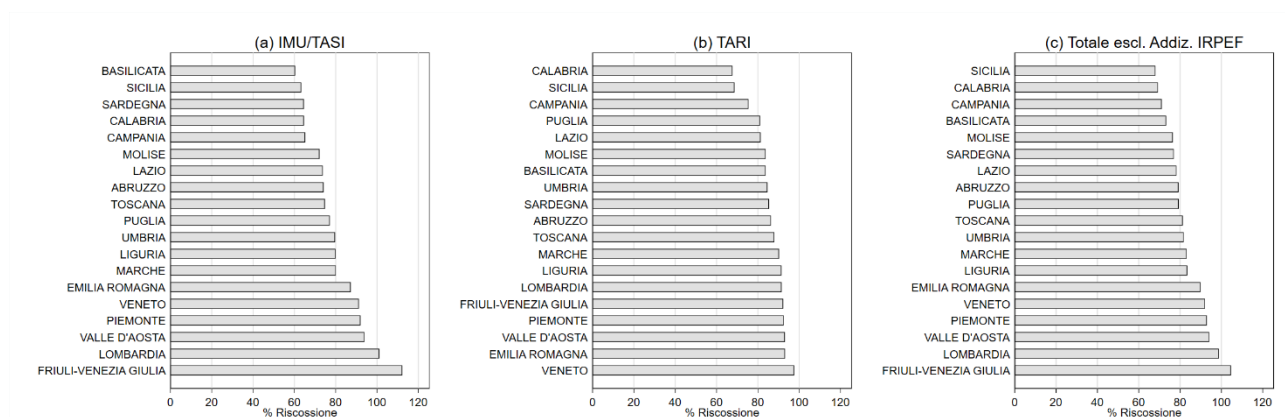
Gli istogrammi documentano alcune evidenze interessanti. Per prima cosa, si nota come, sia per l'IMU/TASI, sia per la TARI, sia per il totale al netto dell'addizionale IRPEF, la media aritmetica della distribuzione è *sistematicamente maggiore* rispetto alla media ponderata per la popolazione del comune. Ciò suggerisce che i comuni di piccole dimensioni – il cui peso è sovrastimato nel calcolo della media aritmetica – siano capaci di riscuotere una percentuale maggiore di tributi rispetto ai comuni di medie e grandi dimensioni. La differenza tra la media aritmetica e la media ponderata risulta decisamente *marcata nel caso dell'IMU/TASI* mentre è più limitata per la TARI. Secondo, dagli istogrammi si nota come la distribuzione della riscossione IMU/TASI sia molto *più dispersa* rispetto alla distribuzione della riscossione TARI: la capacità di riscossione IMU/TASI sembra,

pertanto significativamente più legata alle caratteristiche locali di ciascun comune e dei contribuenti di quanto non risulti per la TARI.

La capacità di riscossione media sia dell'IMU/TASI che della TARI sembra molto simile, attorno all'85%, ma i due tributi seguono dinamiche diverse in altre regioni della distribuzione. Il pannello (a) della Figura 5.1 mostra come *il dieci per cento dei comuni italiani riesca a riscuotere meno della metà dell'IMU/TASI dovuta*. Similmente, un quarto dei comuni riscuote meno del 70% del tributo. Dal pannello (b) si osserva, invece, che per la TARI solo il dieci per cento dei comuni non raggiunga una percentuale di riscossione almeno del 70% e che circa un quarto dei comuni non riescano a raggiungere il valore medio. L'istogramma mostrato nel pannello (c) presenta valori compresi tra quelli mostrati nel pannello (a) e quelli mostrati nel pannello (b).

## 5.2.2 Variazione geografica della capacità di riscossione

Figura 5.2. Capacità di riscossione media per regione



La Figura 5.2 mostra la capacità di riscossione media per regione nel quinquennio di riferimento. Per le ragioni anticipate nel paragrafo precedente, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è esclusa dalle stime. Il pannello (a) della Figura 5.2, che si riferisce all'IMU/TASI mostra un *significativo gradiente Nord-Sud* nella capacità di riscossione media, che risulta oscillare tra il 60% di Basilicata, Sicilia, Sardegna e Campania e valori che eccedono il 90% in Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia. Tutte le regioni del Centro e del Mezzogiorno del Paese mostrano una capacità di riscossione inferiore all'80% e, pertanto, alla media nazionale.

La Puglia risulta essere la regione del Sud Italia che vanta la più alta capacità di riscossione IMU/TASI, seguita dal Molise. Le altre regioni del Mezzogiorno riportano valori nettamente inferiori. Le quattro regioni del Centro Italia, invece, risultano assestarsi su valori molto simili tra loro, tra il 75% e l'80%.

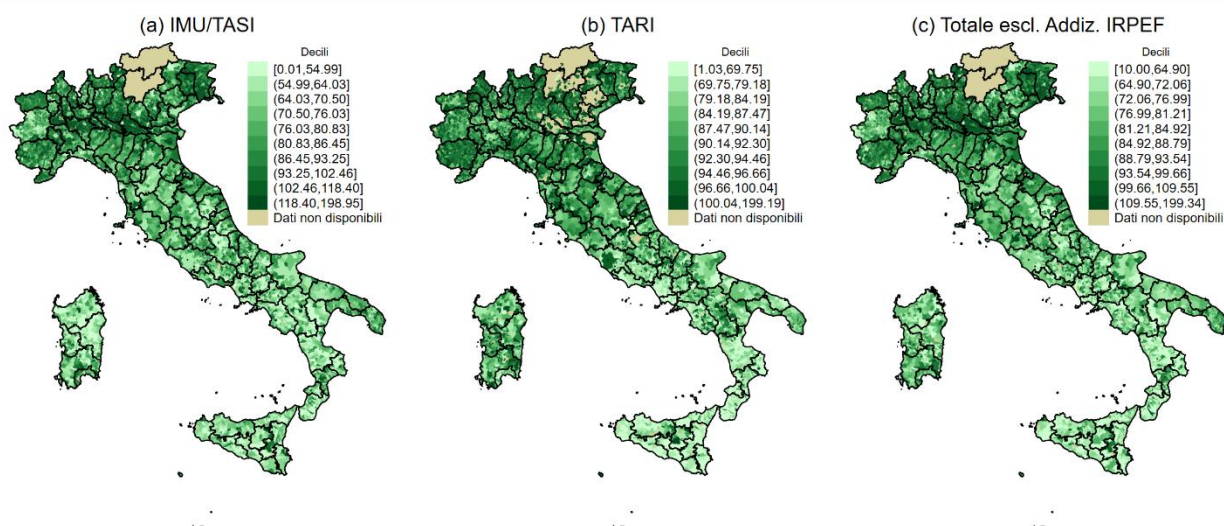
Il pannello (b) della Figura 5.2 replica l'esercizio per la TARI. Per prima cosa, il grafico a barre mostra come *il gradiente Nord-Sud risulti essere molto meno significativo* di quanto non sia per la



riscossione dell'IMU/TASI ma risultati comunque presente. Le regioni in cui la percentuale di riscossione risulta più bassa sono la Calabria, la Sicilia, la Campania e la Puglia mentre le regioni in cui la percentuale di riscossione risulta più alta sono il Piemonte, la Valle d'Aosta, l'Emilia-Romagna e il Veneto. Oltre a queste ultime, anche la Toscana, le Marche, la Liguria, la Lombardia e il Friuli-Venezia Giulia risultano essere caratterizzate da una percentuale di riscossione che supera la media nazionale.

Il pannello (c) della Figura 5.2 mostra il quadro complessivo della capacità di riscossione media per regione. Si rammenta che, come anticipato nel capitolo 2, IMU/TASI e TARI rappresentano insieme oltre il 90% delle entrate tributarie al netto dell'addizionale comunale all'IRPEF e, pertanto, il quadro che emerge dalla figura risulta un intermedio tra i valori riportati nel pannello (a) e i valori riportati nel pannello (b).

Figura 5.3. Capacità di riscossione media per comune



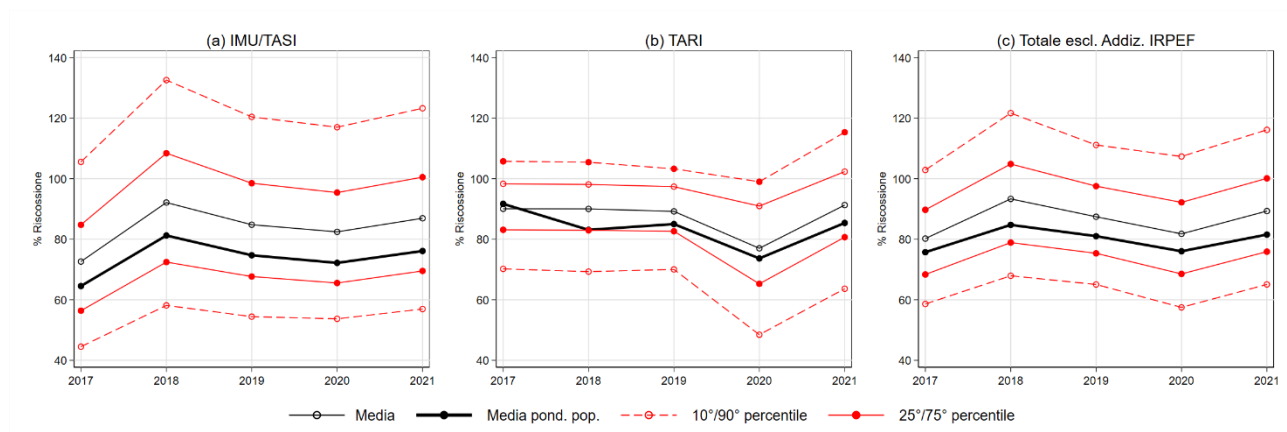
La Figura 5.3 mostra una serie di mappe dell'Italia raffiguranti le nostre stime della capacità di riscossione comunale, aggregate per decile. I comuni che stimiamo avere una maggior capacità di riscossione sono rappresentati in verde scuro, mentre i comuni dalla minore capacità di riscossione sono riportati in tonalità più chiara. Oltre a confermare quanto evidenziato dalla Figura 5.2, ovvero un maggior gradiente Nord-Sud nella capacità di riscossione IMU/TASI rispetto a quanto non emerge per la TARI, la Figura 5.3 è utile anche a mostrare come comuni anche molto vicini tra loro possano essere contraddistinti da capacità di riscossione significativamente diverse. In particolare, paragonando il pannello (a), che mostra la distribuzione dell'IMU/TASI con il pannello (b), che mostra la distribuzione della TARI, si nota come *la correlazione tra comuni appartenenti alla stessa provincia sia più marcata per quest'ultimo tributo*. L'alta correlazione tra comuni appartenenti ad uno stesso territorio nella capacità di riscossione TARI può essere, almeno in parte, spiegata dalla dinamica stessa del tributo: come già ricordato, il gettito

TARI deve coprire il costo di smaltimento e gestione del servizio rifiuti che, spesso, è affidato ad un soggetto gestore che lavora per conto di un consorzio intercomunale. Pertanto, il dovuto risulta essere fortemente correlato tra comuni che si affidano ad uno stesso soggetto gestore. Per quanto riguarda l'IMU/TASI, invece, la mappa mostra come *la capacità di riscossione risulti variare in misura significativa anche tra comuni appartenenti alla stessa provincia o, addirittura, confinanti tra loro*. Sembra, pertanto, che oltre a un forte gradiente Nord-Sud, la riscossione di questo tributo sia caratterizzata da un importante impatto delle caratteristiche *micro* di ciascun comune.

### 5.2.3 Variazione temporale

La Figura 5.4 riporta l'evoluzione temporale della capacità di riscossione dei comuni italiani, calcolata, per ogni anno, in vari punti della distribuzione. In particolare, le linee rosse tratteggiate rappresentano il decimo e il novantesimo percentile mentre le linee rosse continue rappresentano il venticinquesimo e il settantacinquesimo percentile. La linea nera di minor spessore rappresenta la media aritmetica mentre la nera linea più spessa rappresenta la media ponderata per la popolazione di ciascun comune.

Figura 5.4. *Variazione temporale della capacità di riscossione media e per quantili della distribuzione*



Per l'IMU/TASI (pannello (a)), si denota una certa stabilità temporale nella capacità di riscossione in tutti i punti della distribuzione nel periodo 2019-2021. Sembra, pertanto, che la minor disponibilità finanziaria di molti contribuenti causata dalla pandemia non abbia impattato in modo visibile la capacità di riscossione di questo tributo. In ogni punto della distribuzione, si nota un *chiaro rimbalzo* nella capacità di riscossione durante l'anno fiscale 2018. La causa di questo rimbalzo ci è ignota ma, come mostrato nella figura A.4 in Appendice (pannello (a)), il rimbalzo è osservabile anche nei dati grezzi della riscossione tributaria nominale e quindi non causato dalla nostra stima del gettito fiscale.

È interessante notare come, invece, la TARI abbia seguito una tendenza temporale decisamente diversa (pannello (b)). Per prima cosa, notiamo come la capacità di riscossione media si sia ridotta

in modo significativo tra il 2020 e gli anni precedenti, durante i quali aveva mostrato una certa stabilità. Attribuiamo la causa di questa importante riduzione alla pandemia da COVID-19 che ha colpito il Paese e la sua economia. Il 2021 ha visto un significativo rimbalzo della riscossione TARI, che è tornata ai livelli precrisi.

La suddivisione della tendenza temporale per quantili mostra altre evidenze degne di nota. Per prima cosa, sembra che *la capacità di riscossione TARI si sia ridotta a causa della pandemia in modo disomogeneo nel Paese*. In particolare, notiamo che la capacità si è ridotta da circa il 65% a circa il 45% per i comuni la cui capacità di riscossione era particolarmente bassa prima della crisi (decimo percentile): per questi comuni, il rimbalzo che misuriamo per il 2021 è stato solo parziale in quanto la capacità di riscossione si è successivamente assestata al 60%. Anche i comuni al venticinquesimo percentile hanno visto la propria capacità di riscossione ridursi drasticamente, dall'80% a poco più del 60%, nel corso del 2020, per poi rimbalzare nel 2021 e tornare ai livelli antecedenti alla crisi. I comuni che, al contrario, già prima della pandemia erano caratterizzati da livelli di riscossione alti (i.e., settantacinquesimo percentile) o molto alti (i.e., novantesimo percentile) hanno subito una *riduzione minima* della propria capacità di riscossione nel 2020. Ciononostante, la percentuale di riscossione TARI in questi comuni è risalita significativamente nel 2021, raggiungendo il picco massimo della nostra finestra di osservazione. Ciò dimostra che, in questi ultimi comuni, gran parte dei contribuenti che non avevano pagato il dovuto TARI abbiano semplicemente ritardato il pagamento all'anno successivo. Al contrario, *nei comuni dalla bassa capacità di riscossione*, non solo la quota di contribuenti che ha semplicemente posticipato il pagamento a causa della pandemia sembra essere esigua ma, in più, *buona parte di coloro che non hanno versato il dovuto nel 2020 sembrano non aver saldato il tributo neanche per il 2021*. In media, la percentuale di riscossione nel 2021 sembra molto simile a quella osservata nel 2019: di fatto, la minore riscossione nel 2020 sembra non essere stata recuperata nel corso dell'annualità successiva.

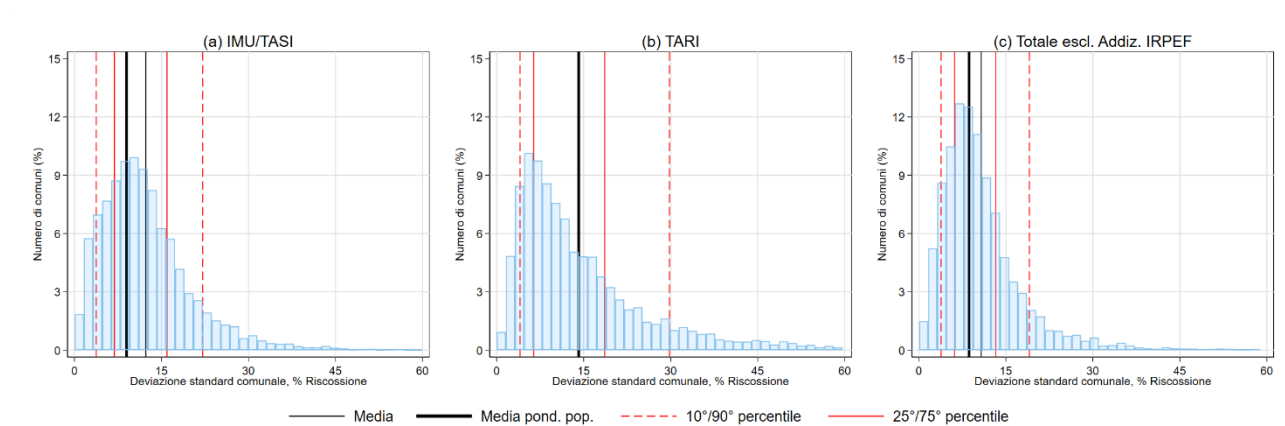
A proposito di riscossione TARI e pandemia da COVID-19, è importante sottolineare come, nel corso del 2020, anche il gettito teorico si sia eroso a causa dei pacchetti di sostegno alle attività produttive e commerciali. Come mostrato nella Figura A.4 (pannello (b)) in Appendice, infatti, il gettito teorico si è ridotto in media di circa 50.000 euro per comune rispetto al 2019 e di circa 100.000 euro per comune (i.e., per complessivi 800 milioni di euro) rispetto alla tendenza temporale in costante aumento del periodo 2017-2019. La riscossione nominale è invece diminuita in media da circa 1.1 milioni di euro nel 2019 a circa 950.000 euro per comune nel 2020, per un complessivo minor gettito effettivo pari a 1.2 miliardi di euro.

Nel complesso, la Figura 5.4 mostra che la pandemia da COVID-19 abbia impattato decisamente e in modo negativo la capacità di riscossione TARI mentre non sembra abbia causato alcuna variazione nella capacità di riscossione IMU/TARI. Il pannello (c), come ormai consuetudine, mostra che, nel complesso, *i due tributi sostanzialmente si compensano* con il risultato che la percentuale di riscossione nel 2021 ha quasi raggiunto i livelli massimi del 2018. Ipotizziamo che la ragione per cui la percentuale di riscossione dei due tributi abbia reagito in modo così diverso alla crisi sia da trovarsi nella differenza tra i soggetti passivi tra i due tributi, già menzionata in questo

lavoro: la TARI grava sull'universo delle famiglie e delle imprese presenti sul territorio – incluso coloro che si trovano in situazione di grave difficoltà economica – mentre l'IMU/TASI grava solo sui proprietari degli immobili che, in media, sono caratterizzati da una situazione finanziaria migliore rispetto alla totalità dei contribuenti.

La Figura 5.5 mostra la distribuzione della variazione standard nella capacità di riscossione di ciascun comune nel *corso del tempo*. Valori più alti di deviazione standard nella capacità di riscossione indicano che la percentuale del gettito teorico che un comune riesce a riscuotere varia molto di anno in anno nel corso del tempo mentre, al contrario, una deviazione standard più bassa indica che la percentuale di riscossione di un comune è costante nel tempo. Si tratta di una misura rilevante per il decisore politico: se la capacità di riscossione di un comune, sia essa alta o bassa in media, risulta costante nel tempo, quest'ultima può essere prevista con una certa facilità in sede di redazione del bilancio preventivo. Al contrario, se la capacità di riscossione di un comune varia molto nel tempo, è possibile che vengano assunti impegni di spesa il cui finanziamento risulta essere dubbio.

Figura 5.5. Istogramma della deviazione standard comunale della capacità di riscossione



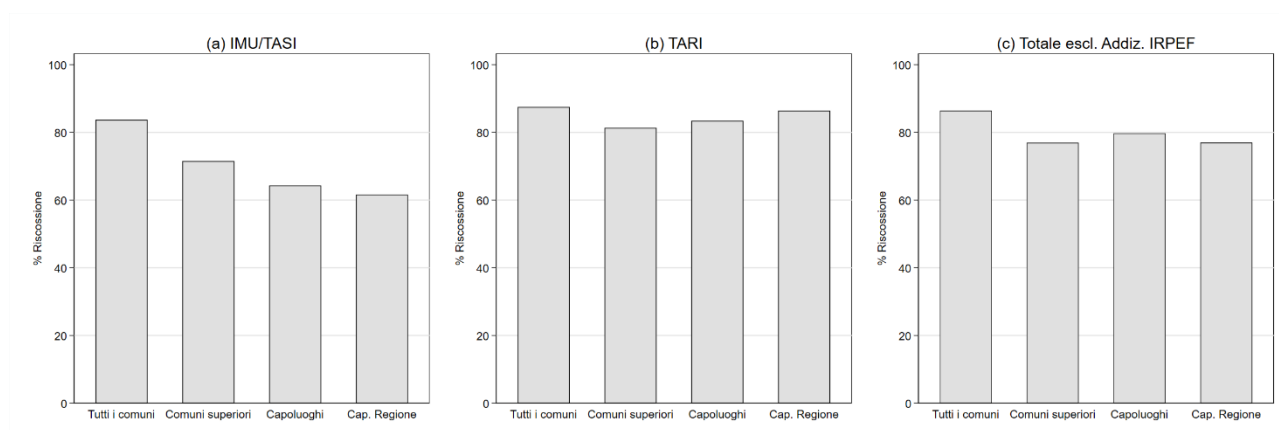
Sia per l'IMU/TASI che per la TARI, gli istogrammi presentati in Figura 5.5 mostrano come la capacità di riscossione sia *moderatamente variabile* nel tempo per un comune. In particolare, notiamo come la deviazione standard comunale sia in media attorno al 10% per l'IMU/TASI e poco sotto il 15% per la TARI. Si segnala tuttavia una *volatilità sostenuta* per un numero non indifferente di comuni: per il dieci per cento dei comuni, la deviazione standard della percentuale di riscossione IMU/TASI supera il 20% mentre la deviazione standard della capacità di riscossione TARI supera il 30%. Il totale dei tributi al netto dell'addizionale IRPEF (pannello (c)) appare meno volatile nel tempo rispetto a ciascuna delle due imposte. Ciò rappresenta un segnale positivo per i comuni italiani che, in media, possono contare su un'imposizione tributaria prevedibile per oltre il 90% del suo totale. Si segnala comunque che, per il dieci per cento di comuni caratterizzati dalla maggior deviazione standard, anche la variazione calcolata sul totale dei tributi si aggira attorno al 20%.

## 5.2.4 Variazione rispetto alla popolazione

La Figura 5.1 presentata sopra ha messo in luce un'evidenza particolare e, per certi versi, inaspettata: *la capacità di riscossione media*, sia per l'IMU/TASI che per la TARI, sia per il totale delle entrate per imposte, tasse e proventi assimilati al netto dell'addizionale IRPEF risulta essere *sistematicamente maggiore rispetto alla capacità di riscossione ponderata per la popolazione* di ciascun comune.

Ne risulta una relazione negativa tra capacità di riscossione e popolazione: i comuni di maggiore dimensione faticano a riscuotere quanto dovuto più di quanto non succeda ai comuni di piccole dimensioni. La Figura 5.6 investiga più puntualmente questo punto, mostrando la percentuale di riscossione media tra i) tutti i comuni; ii) i comuni superiori (i.e., con popolazione maggiore di 15.000 abitanti); iii) i capoluoghi di provincia o di città metropolitana; iv) i capoluoghi di regione o di provincia autonoma. I risultati sono netti, soprattutto per quanto riguarda l'IMU/TASI (pannello (a)): in media, i comuni con popolazione maggiore di 15.000 abitanti (1070 comuni) riscuotono circa il 70% del gettito teorico (a fronte di una media -aritmetica- complessiva che supera l'80%). Fanno perfino peggio i capoluoghi di provincia o di regione, la cui percentuale di riscossione è, in media, poco superiore al 60%.

Figura 5.6. Distribuzione della capacità di riscossione media per classe di comune



La capacità di riscossione TARI (pannello (b)) sembra a sua volta correlare negativamente con la popolazione se ci concentriamo sul raffronto tra la capacità media in tutti i comuni e la capacità di riscossione nei comuni superiori: in questi ultimi, la percentuale di riscossione TARI risulta circa 5 punti percentuali più bassa. Notiamo altresì *un recupero dei capoluoghi* di provincia o di regione, la cui percentuale media di riscossione eccede la media dei comuni superiori e si avvicina alla media complessiva del Paese. Come mostra il pannello (c), la tendenza a una minore percentuale di riscossione all'aumentare della popolazione rimane visibile anche considerando la totalità dei tributi al netto dell'addizionale comunale all'IRPEF.

### 5.3 LE PRINCIPALI DETERMINANTI DELLA CAPACITA' DI RISCOSSIONE

In questa sezione presentiamo i risultati di una serie di modelli di regressione lineare multipla volti ad evidenziare le principali determinanti della capacità di riscossione di un comune. Nello specifico, correliamo la capacità di riscossione con una comprensiva serie di variabili economiche, demografiche e finanziarie. Formalmente, i risultati mostrano le stime ottenute a partire da cinque modelli di regressione che hanno in comune le determinanti incluse nello studio ma differiscono tra loro sulla base della presenza (e del livello) di effetti fissi considerati.

$$\%Riscossione^{\tau}_i = \alpha + X'_i\beta + u_i \quad (3)$$

$$\%Riscossione^{\tau}_i = \alpha_z + X'_i\gamma + v_i \quad (4)$$

$$\%Riscossione^{\tau}_i = \alpha_r + X'_i\delta + \epsilon_i \quad (5)$$

$$\%Riscossione^{\tau}_i = \alpha_p + X'_i\phi + \epsilon_i \quad (6)$$

$$\%Riscossione^{\tau}_i = \alpha_s + X'_i\lambda + v_i \quad (7)$$

In ciascuno dei modelli, la variabile dipendente  $\%Riscossione^{\tau}_i$  rappresenta la percentuale media di riscossione nel quinquennio 2017-2021 del tributo  $\tau \in \{IMU/TASI; TARI\}$  oppure del totale del gettito per imposte, tasse e proventi assimilati al netto dell'addizionale comunale all'IRPEF. Il vettore  $X'_i$  include controlli per la popolazione del comune al censimento 2011 (log); il reddito imponibile IRPEF (log); il rapporto tra la quota di reddito prodotta dai contribuenti con un imponibile che eccede i 55.000 euro e la quota di reddito prodotta dai contribuenti con un imponibile che non supera i 26.000 euro; la percentuale di trasferimenti ricevuti dal comune sul totale delle entrate; l'aliquota ordinaria IMU/TASI; l'aliquota addizionale IRPEF media applicata dal comune; il gettito teorico ad aliquota standard IMU/TASI (log); il costo per kg del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti (log); il totale degli accertamenti per tributi che non siano né l'IMU/TASI, né la TARI, né l'addizionale comunale all'IRPEF (log); la percentuale di riscossione del Canone RAI nel 2014 (ultimo anno in cui i dati sono disponibili nel periodo antecedente alla decisione di includere il Canone nella bolletta elettrica); la percentuale della rendita catastale complessiva del comune (comparto fabbricati) da ascrivere alle abitazioni, oltre ad una serie di variabili censuarie (censimento 2011) come densità, superficie, numero di componenti medio dei nuclei familiari, percentuale di anziani over 65, percentuale di famiglie indigenti, percentuale di laureati, percentuale di immigrati, percentuale di lavoratori pendolari, tasso di occupazione, tasso di occupazione tra gli stranieri, e tasso di occupazione tra i giovani. Quando un intervallo temporale non è specificato, si intende che la variabile riporta il valore medio nel quinquennio di riferimento 2017-2021.

Ciascuno dei modelli di cui sopra (cfr. eq. (3) - eq.(7)) è contraddistinto dall'inclusione (o esclusione) di effetti fissi a livello sovra-comunale, volti cioè a controllare per qualsiasi determinante – osservabile o non osservabile – della capacità di riscossione che sia costante tra i comuni appartenenti al gruppo di comuni considerato. Formalmente, l'inclusione di effetti fissi nel modello di regressione trasforma il modello stesso da una semplice regressione lineare applicata su tutti i comuni del Paese a una serie di regressioni *within group*, ovvero circoscritte a quei comuni appartenenti ad un medesimo gruppo territoriale. Pertanto, mentre il modello (3) stima quali siano le determinanti della capacità di riscossione comparando anche comuni molto lontani tra loro – e, pertanto, probabilmente diversi in una serie di caratteristiche non incluse nel modello e/o non osservabili – i modelli (4)-(7) restringono l'attenzione tra comuni appartenenti a uno stesso contesto geografico. Specificamente, il modello (4) controlla per l'effetto fisso di Zona ISTAT (o Macroregione): ovvero, il modello controlla per qualsiasi caratteristica che sia costante tra comuni all'interno di una stessa Macroregione. Il modello (5) rifinisce ulteriormente l'approccio presentato nel modello (4) in quanto controlla per l'effetto fisso di ciascuna regione, mentre il modello (6) controlla per l'effetto fisso di ciascuna provincia – e quindi si concentra sulle differenze, sia nella capacità di riscossione sia nel vettore  $X'_i$ , tra comuni appartenenti ad una stessa provincia. Il modello più restrittivo e, a nostro parere, più accurato, è il modello (7), che controlla per gli effetti fissi di Sistema Locale del Lavoro (aggiornamento 2011). Il modello (7) riduce sensibilmente il rischio che le stime risultino inconsistenti a causa di distorsione da variabile omessa in quanto qualsiasi caratteristica costante tra comuni appartenenti a uno stesso Sistema Locale del Lavoro è tenuta sotto controllo. Il modello (7), pertanto, propone una serie di regressioni lineari all'interno di ciascuno dei 610 Sistemi Locali del Lavoro.

Questo approccio è motivato dalla necessità di verificare se, e in quale misura, le correlazioni eventualmente stimate in un modello di regressione lineare che non includa effetti fissi siano possibilmente impattate dalla presenza di un gradiente Nord-Sud o da altri gradienti che non possono essere controllati nel modello. Se invece si ottengono risultati simili utilizzando i diversi modelli le stime ottenute possono essere interpretate con una certa fiducia.

I risultati delle nostre stime sono presentati nelle Tabelle 5.1, 5.2 e 5.3. La Tabella 5.1 si concentra sulla capacità di riscossione IMU/TASI, la Tabella 5.2 sulla capacità di riscossione TARI e, infine, la Tabella 5.3 su quella totale, al netto dell'addizionale comunale all'IRPEF. In ciascuna delle tre tabelle, la colonna (1) riporta i risultati ottenuti stimando il modello (3), la colonna (2) i risultati ottenuti stimando il modello (4), e così via.

### 5.3.1 Determinanti della capacità di riscossione IMU/TASI

Come anticipato nel precedente paragrafo, la Tabella 5.1 riporta le principali determinanti della capacità di riscossione dell'IMU/TASI nel corso del quinquennio 2017-2021. Per prima cosa, il modello conferma una *forte correlazione negativa* (statisticamente significativa all'1%) *tra la popolazione del comune e la sua capacità di riscossione*. In un certo senso, questo risultato era stato anticipato da quanto presentato nel paragrafo 5.2 ma, se i precedenti risultati potevano lasciare il dubbio che

altre caratteristiche correlate con la popolazione (invece che la popolazione stessa) impattassero negativamente la capacità di riscossione, i risultati ottenuti in ciascuna colonna della Tabella 1 sono abbastanza netti: controllando per una lunga lista di variabili e per effetti fissi ad un livello sempre più granulare, stimiamo che *il raddoppio della popolazione sia associato a una riduzione della capacità di riscossione IMU/TASI compresa tra i 15 e i 19 punti percentuali*. La Tabella 5.1 mostra anche *un forte effetto, positivo e statisticamente significativo all'1%, del reddito imponibile a fini IRPEF* prodotto dai residenti di un comune: più precisamente, le nostre stime indicano che al raddoppio del reddito imponibile ai fini IRPEF sia associato un aumento della capacità di riscossione compreso tra i 20 e i 22 punti percentuali. Questo risultato, probabilmente, non è sorprendente: la capacità fiscale dei contribuenti di un comune è chiaramente funzione del reddito pro-capite. Ne consegue che, in comuni caratterizzati da un alto reddito pro-capite, il numero di contribuenti in difficoltà finanziaria debba, tendenzialmente, essere limitato. Non è soltanto il reddito medio ad impattare la capacità di riscossione IMU/TARI, ma *anche la sua distribuzione* tra i vari cittadini residenti – e quindi la disuguaglianza nel reddito. *Maggiore disuguaglianza è associata a minore capacità di riscossione*. I nostri risultati suggeriscono infatti che ad un aumento del rapporto tra la quota di reddito in mano ai contribuenti che dichiarano almeno 55.000 euro e la quota di reddito detenuta dai contribuenti che dichiarano meno di 26.000 euro di 100 punti percentuali corrisponda una diminuzione della capacità di riscossione fino a 7 punti percentuali. Riguardo questa correlazione, è rilevante menzionare come sia la stima puntuale che il livello di significatività statistica aumentino in maniera sensibile a seguito dell'introduzione di effetti fissi nelle colonne da (2) a (5) rispetto ai risultati ottenuti in colonna 1. E' utile, al fine di interpretare la rilevanza dell'effetto stimato, dare qualche informazione riguardo la distribuzione territoriale di questa misura di disuguaglianza: in media la quota del reddito complessivo detenuta dai contribuenti con un reddito eccedente i 55.000 euro è circa un terzo rispetto alla quota del reddito complessivo detenuta dai contribuenti con un reddito inferiore a 26.000 euro ma le disparità territoriali sono evidenti: nel nostro campione coesistono comuni in cui nessun contribuente residente dichiara più di 55.000 euro all'anno e comuni in cui la quota di reddito in mano a questi ultimi risulta fino a 7 volte superiore rispetto alla quota di reddito posseduta da coloro che guadagnano fino a 26.000 annui.

Proseguendo l'analisi dei risultati presentati in Tabella 5.1 secondo l'ordine in cui ciascuna variabile è riportata in tabella, stimiamo un effetto negativo, il cui livello di significatività statistica è compreso tra l'1% e il 5%, della percentuale di trasferimenti sul totale delle entrate comunali. In particolare, i nostri risultati mostrano *come un aumento di dieci punti percentuali della quota di trasferimenti sul totale delle entrate (pari ad un raddoppio della suddetta rispetto alla sua media nel campione) sia associato ad una riduzione della capacità di riscossione tra 1,1 e 1,3 punti percentuali*. Questo risultato suggerisce che una parte, seppur limitata, delle Amministrazioni Comunali possa limitare, in certe circostanze, l'impegno nella riscossione IMU/TASI nell'aspettativa che almeno parte del minor gettito possa essere compensato grazie ad un aumento dei trasferimenti di cui il comune beneficia dall'Amministrazione Centrale o da altre Amministrazioni Locali.



Tabella 5.1. Principali determinanti della capacità di riscossione IMU/TASI

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variabile dipendente: Perc. Riscossione IMU/TASI, media 2017-2021					
log(Popolazione), censimento 2011	-29.47*** (6.282)	-27.45*** (5.617)	-25.22*** (5.287)	-29.17*** (4.384)	-32.95*** (5.439)
log(Reddito IRPEF)	39.65*** (5.988)	36.98*** (5.249)	35.46*** (4.745)	34.69*** (4.105)	38.31*** (5.054)
Rapporto >55/<26	-4.504** (1.798)	-6.741*** (2.001)	-6.557*** (1.781)	-6.700*** (1.670)	-7.232*** (2.236)
Trasferimenti/Entrate	-11.87** (5.274)	-11.18** (5.070)	-11.41** (4.598)	-13.11*** (4.738)	-11.86** (5.717)
Aliquota IMU/TASI	1.549** (0.679)	1.699** (0.652)	1.357** (0.625)	0.497 (0.497)	0.388 (0.532)
Aliquota Addiz. IRPEF	-10.20*** (2.649)	-8.889*** (2.569)	-8.204*** (2.520)	-8.403*** (2.572)	-9.540*** (2.652)
log(Gettito standard IMU/TASI)	-16.19*** (2.032)	-15.29*** (1.857)	-16.19*** (1.918)	-10.97*** (1.889)	-11.21*** (1.884)
log(Costo per kg rifiuti)	-5.811** (2.325)	-2.411 (2.108)	-0.567 (1.862)	-1.495 (1.879)	-1.637 (1.923)
log(Accertamenti altri tributi)	-0.167 (0.224)	-0.164 (0.216)	-0.166 (0.217)	-0.163 (0.213)	-0.306 (0.216)
Perc. riscossione Canone RAI 2014	0.288*** (0.0711)	0.226*** (0.0703)	0.136* (0.0795)	0.158** (0.0759)	0.132 (0.0802)
Perc. rendita catastale abitazioni	0.0726* (0.0387)	0.0709* (0.0400)	0.0683 (0.0427)	0.0392 (0.0469)	0.0258 (0.0489)
Num. osservazioni	4,513	4,513	4,513	4,513	4,513
R <sup>2</sup>	0.419	0.432	0.449	0.495	0.555
Effetti fissi	NO	Zona	Regione	Provincia	SLL
Media var. dipendente	84.61	84.61	84.61	84.61	84.61

Note: Tutte le regressioni includono controlli per densità, superficie, numero di componenti medio dei nuclei familiari, percentuale di anziani over 65, percentuale di famiglie indigenti, percentuale di laureati, percentuale di immigrati, percentuale di lavoratori pendolari, tasso di occupazione, tasso di occupazione tra gli stranieri, tasso di occupazione tra i giovani, misurate al censimento 2011. Gli errori standard riportati in parentesi sono clusterizzati al livello della provincia. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

Risulta invece assente, una volta controllato per l'effetto di tutte le altre variabili inserite nel modello di regressione e degli effetti fissi di provincia o di Sistema Locale del Lavoro, una correlazione statisticamente significativa tra la capacità di riscossione IMU/TASI e le aliquote ordinaria stabilita dall'Amministrazione Comunale: ne risulta che *possiamo rigettare sia l'ipotesi che i comuni caratterizzati da un basso livello di riscossione di questo tributo tendano ad aumentarne le aliquote per compensare il minor gettito effettivamente riscosso, sia l'ipotesi secondo cui i comuni i cui contribuenti sono meno propensi al pagamento dell'imposta siano proprio i comuni che optano per aliquote maggiori*. Al contrario, *stimiamo una correlazione negativa molto forte e statisticamente significativa all'1% tra l'aliquota media dell'addizionale comunale all'IRPEF e la capacità di riscossione IMU/TASI*. Questo risultato è senz'altro degno di nota, in quanto evidenzia la tendenza delle amministrazioni comunali di *"compensare" il minor gettito effettivamente riscosso da IMU/TASI con un maggior gettito da addizionale comunale all'IRPEF*, la cui riscossione è, per natura stessa del tributo, di fatto indipendente dall'aliquota applicata. La dimensione dell'effetto è anche ragguardevole:

secondo le nostre stime, un aumento dell'addizionale dello 0,1% è associato ad una riduzione della capacità di riscossione compresa tra 0,8 e 1 punto percentuale.

Per ultima, si segnala *una forte correlazione negativa e statisticamente significativa all'1% tra il gettito teorico IMU/TASI calcolato ad aliquota standard e la percentuale di riscossione IMU/TASI*. Questa correlazione è indicativa, seppur in parte condizionata dal fatto che il gettito teorico IMU/TASI sia proprio il denominatore della variabile dipendente, e suggerisce che *i comuni che dovrebbero, in linea di principio, riscuotere un'IMU/TASI più ragguardevole siano gli stessi che manifestano maggiori difficoltà nella riscossione*. I coefficienti indicano che il raddoppio del gettito teorico ad aliquota standard sia associato con una riduzione della percentuale di riscossione dello stesso tributo compresa tra i 6,5 e i 9,5 punti percentuali. Le altre variabili considerate tra i possibili determinanti non correlano in modo statisticamente significativo con la percentuale di riscossione secondo i risultati presentati nella colonna (5).

La percentuale di riscossione del Canone RAI 2014 merita una discussione a parte. Questa è una delle misure più utilizzate nella letteratura economica come *proxy* per il c.d. “capitale sociale” dei cittadini residenti in ciascun comune, alla stregua della partecipazione al voto in occasione di referendum costituzionali e della percentuale di donatori di sangue o, ancora, all'intensità della presenza di associazioni di volontariato (la figura A.5 in Appendice ne mostra la distribuzione spaziale). La variabile rappresenta però anche una ottima proxy per la fedeltà fiscale media dei residenti di ciascun comune nei confronti di un “tributo” il cui mancato pagamento spesso non comporta serie conseguenze per il contribuente non in regola. Il coefficiente della variabile è positivo e statisticamente significativo nelle prime colonne ma perde rapidamente di significatività via via che si introducono gli effetti fissi territoriali nelle regressioni. In particolare, una volta che si controlli per gli effetti fissi di Sistema Locale del Lavoro, la correlazione tra la percentuale di riscossione del Canone RAI e la percentuale di riscossione dell'IMU/TASI non risulta più statisticamente significativo. Questo vuol dire che *sul piano locale il pagamento dell'IMU/TASI non dipende dalle differenze territoriali nella propensione all'evasione sul territorio*.

Nel complesso, i risultati presentati nella Tabella 5.1 confermano che la popolazione del comune, oltre a variabili meno sorprendenti come il reddito e la sua distribuzione, la quota percentuale di trasferimenti sul totale delle entrate comunali, la base imponibile del tributo e l'aliquota dell'addizionale IRPEF, siano tra le determinanti principali. C'è inoltre un altro aspetto importante da segnalare che emerge dall'analisi. *Le caratteristiche osservabili e incluse nel modello di regressione risultano spiegare, quasi nella propria interezza, il gradiente Nord-Sud osservato nella riscossione del tributo*. L' $R^2$  della regressione (cioè, la percentuale della varianza nella capacità di riscossione dell'IMU/TASI tra comuni che il modello empirico riesce a spiegare) aumenta solo di 1.3 punti percentuali includendo gli effetti fissi di Macroregione al modello e di solo ulteriori 1.7 punti percentuali includendo gli effetti fissi di regione. Al contrario, le caratteristiche osservabili introdotte nella regressione spiegano da sole il 42% della variazione. Questo significa che la differenza Nord-Sud nella capacità di riscossione che emerge dalla nostra analisi - come la più generale differenza tra Nord e Sud nella qualità dei servizi a tutti i livelli di governo messa in luce

una letteratura sterminata e che potrebbe in linea di principio dipendere da differenze nelle capacità amministrative oppure da differenze culturali non catturate dalle nostre variabili (il c.d. “capitale sociale”) - in realtà conta molto poco, se del tutto. Due comuni, uno al Nord e uno al Sud, con le stesse caratteristiche osservabili introdotte nelle nostre regressioni, incasserebbero l'IMU/TASI nella stessa proporzione.

### 5.3.2 Determinanti della capacità di riscossione TARI

La Tabella 5.2 riporta i risultati ottenuti stimando i modelli di regressione (3)-(7) al fine di identificare le principali determinanti della percentuale di riscossione della TARI. La Tabella 5.2 mostra sia similitudini che differenze rispetto a quanto documentato sopra per l'IMU/TASI. Per prima cosa, si evidenzia come *sia la popolazione che il reddito del comune siano correlati, con segno analogo a quanto riportato in Tabella 5.1, con la percentuale di riscossione*. Ciononostante, l'impatto di ciascuna di queste due variabili sulla capacità di riscossione della TARI risulta *significativamente inferiore* a quanto documentato in precedenza per l'IMU/TASI. Specificamente, il raddoppio della popolazione risulta essere correlato con una riduzione della capacità di riscossione tra i 5 e i 9 punti percentuali, mentre il raddoppio del reddito medio risulta essere correlato con un aumento della capacità di riscossione compreso tra i 3,8 e i 7,5 punti percentuali. Una terza similitudine è rappresentata dalla *correlazione negativa e statisticamente significativa* (seppur di intensità moderata) *tra la capacità di riscossione TARI e l'aliquota media dell'addizionale comunale all'IRPEF*: un aumento dell'aliquota pari allo 0,1% è associato ad una riduzione della capacità di riscossione di 0,2-0,3 punti percentuali.

A differenza dell'IMU/TASI, non c'è per la TARI una correlazione negativa tra i *trasferimenti ricevuti* (in percentuale sulle entrate totali) e la capacità di riscossione; al contrario, per la TARI *la correlazione è positiva e statisticamente significativa* in tutte le colonne, cioè indipendentemente dal grado di granularità territoriale con cui vengono svolte le stime. Questa rilevante differenza nella dinamica di riscossione dei due tributi municipali principali è probabilmente legata al loro diverso disegno giuridico-istituzionale. Infatti, mentre il gettito IMU/TASI può essere utilizzato da un'amministrazione comunale per perseguire i propri obiettivi generali (alla stregua dell'addizionale comunale all'IRPEF e di gran parte dei trasferimenti di parte corrente), il gettito TARI per legge deve risultare sufficiente e necessario al pagamento dei costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Non avrebbe dunque molto senso per il comune gestire in modo strategico la riscossione della TARI (anche l'aliquota scelta deve riflettere l'obbligo di finanziamento del servizio), mentre questa è una possibilità per l'IMU/TASI sia in termini di scelta dell'aliquota che della riscossione effettiva.

Una seconda differenza tra le principali determinanti della capacità di riscossione IMU/TASI e quelli della TARI è rappresentato da un lato, dalla prevedibile assenza di correlazione tra quest'ultima e il gettito teorico IMU/TASI e dall'altro, dall'altrettanto prevedibile *correlazione negativa e statisticamente significativa* (al 5% secondo i risultati presentati in colonna (5)) *con il costo per chilogrammo* del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti.

Tabella 5.2. Principali determinanti della capacità di riscossione TARI

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variabile dipendente: Perc. Riscossione TARI, media 2017-2021					
log(Popolazione), censimento 2011	-15.92*** (3.313)	-14.31*** (3.189)	-9.283*** (2.043)	-10.13*** (2.334)	-9.881*** (2.615)
log(Reddito IRPEF)	12.79*** (3.274)	10.99*** (3.051)	6.488*** (1.866)	8.001*** (2.253)	9.047*** (2.542)
Rapporto >55/<26	-1.490 (1.082)	-1.527 (1.028)	-0.558 (0.841)	-0.887 (0.930)	-1.230 (1.112)
Trasferimenti/Entrate	6.575** (3.193)	7.598** (3.125)	7.844** (3.414)	9.332*** (3.498)	7.528** (3.422)
Aliquota IMU/TASI	-0.416* (0.232)	-0.372* (0.213)	-0.320* (0.182)	-0.283 (0.186)	-0.258 (0.223)
Aliquota Addiz. IRPEF	-3.230*** (0.929)	-3.501*** (0.806)	-3.444*** (0.678)	-2.493*** (0.674)	-2.328*** (0.829)
log(Gettito standard IMU/TASI)	1.494 (0.981)	1.518 (0.961)	1.058 (0.836)	0.121 (0.718)	-0.825 (0.864)
log(Costo per kg rifiuti)	-0.808 (0.926)	0.379 (0.846)	-0.527 (0.708)	-1.313* (0.739)	-1.803** (0.822)
log(Accertamenti altri tributi)	-0.0698 (0.0870)	-0.0652 (0.0872)	-0.0677 (0.0833)	-0.0325 (0.0843)	-0.0462 (0.0875)
Perc. riscossione Canone RAI 2014	0.231*** (0.0669)	0.240*** (0.0618)	0.210*** (0.0539)	0.209*** (0.0494)	0.146*** (0.0475)
Perc. rendita catastale abitazioni	-0.0206 (0.0126)	-0.0221* (0.0129)	-0.0222** (0.0103)	-0.0149 (0.0101)	-0.00579 (0.0110)
Num. osservazioni	4,298	4,298	4,298	4,298	4,298
R <sup>2</sup>	0.364	0.371	0.413	0.453	0.520
Effetti fissi	NO	Zona	Regione	Provincia	SLL
Media var. dipendente	87.08	87.08	87.08	87.08	87.08

Note: Tutte le regressioni includono controlli per densità, superficie, numero di componenti medio dei nuclei familiari, percentuale di anziani over 65, percentuale di famiglie indigenti, percentuale di laureati, percentuale di immigrati, percentuale di lavoratori pendolari, tasso di occupazione, tasso di occupazione tra gli stranieri, tasso di occupazione tra i giovani, misurate al censimento 2011. Gli errori standard riportati in parentesi sono clusterizzati al livello della provincia. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

Anche questa differenza dipende con tutta probabilità dagli aspetti giuridico-istituzionali sottostanti al tributo. Un aumento del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti si riflette meccanicamente in aliquote più elevate per la TARI; intuitivamente, a parità di altre condizioni, tra cui la capacità fiscale dei contribuenti, l'amministrazione comunale fa più fatica ad incassare il gettito relativo dove le aliquote TARI sono più elevate. Si osservi tuttavia che questa correlazione risulta, dal punto di vista economico-quantitativo, di moderata intensità; a parità di condizioni, il raddoppio del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti conduce a una riduzione della capacità di riscossione pari a solo 1 punto percentuale.

La terza e ultima importante differenza tra le determinanti della capacità di riscossione dei due tributi è rappresentata dalla *correlazione positiva tra la percentuale di riscossione TARI e la percentuale di riscossione del Canone RAI*. Questa risulta non solo più forte rispetto a quanto documentato per l'IMU/TASI nella Tabella 5.1, ma rimane statisticamente significativa anche nella specificazione più restrittiva della colonna (5), cioè, limitando l'analisi solo alle variazioni interne a comuni

appartenenti allo stesso Sistema Locale del Lavoro. Più precisamente, l'aumento di un punto percentuale nella capacità di riscossione del Canone RAI nel 2014 è associato ad un aumento della capacità di riscossione della TARI compreso tra 0,14 e 0,24 punti percentuali.

Le ragioni sono probabilmente le seguenti. Per prima cosa, il Canone RAI seguiva un *processo di accertamento analogo* al meccanismo ora sottostante alla TARI. Il contribuente riceveva una comunicazione con l'ammontare da versare, la scadenza e le istruzioni per il pagamento. Al contrario, l'IMU/TASI, in quanto tributo "spontaneo", non viene ricordata al contribuente in modo puntuale, personale e diretto in prossimità delle scadenze ordinarie. In secondo luogo, i soggetti passivi del Canone RAI in un comune coincidono molto di più con i soggetti passivi della TARI di quanto non facciano i contribuenti IMU/TASI. Infatti, il Canone RAI è un "tributo" sul possesso di un apparecchio televisivo e, pertanto, vede come soggetto passivo di imposta l'occupante di un edificio, a prescindere dal titolo di proprietà. Questo è in analogia con la TARI, dovuta dagli occupanti degli edifici, mentre l'IMU/TASI, dopo la sottrazione della abitazione di residenza dalla sua base imponibile (tranne le eccezioni per le abitazioni di lusso), grava esclusivamente sui proprietari degli edifici che possono benissimo essere (e probabilmente sono in buona parte) non residenti nello stesso comune in cui posseggono gli immobili soggetti a IMU/TASI. Risulta dunque ragionevole aspettarsi che una *proxy* per la fedeltà fiscale dei *residenti* dei comuni (come il Canone RAI) spieghi molto di più la riscossione di un tributo dovuto dagli stessi residenti di quanto non faccia con un tributo almeno in parte dovuto da non residenti.

Infine, anche nel caso della TARI, si osserva come parte del gradiente Nord-Sud presente nella riscossione del tributo sia ascrivibile a caratteristiche osservabili ed incluse nel modello di regressione. Il 36% della variazione nella percentuale di riscossione della TARI risulta spiegato dal modello presentato nella colonna (1) e  $R^2$  aumenta solo di 0,7 punti percentuali includendo gli effetti fissi di Macroregione e di solo ulteriori 4,2 punti percentuali includendo gli effetti fissi di regione. Valgono dunque le considerazioni già svolte. Non c'è o è molto limitato un effetto Nord-Sud indipendente dalle variabili osservabili di cui teniamo già conto nelle regressioni.

### **5.3.3 Determinanti della capacità di riscossione totale (escl. addizionale IRPEF)**

La Tabella 5.3 mostra i risultati dell'analisi di regressione svolta utilizzando come variabile dipendente la percentuale di riscossione sul totale delle imposte, tasse e proventi assimilati al netto dell'addizionale comunale all'IRPEF. Dato l'elevato peso di IMU/TASI e TARI sul totale complessivo delle entrate tributarie, non è sorprendente notare come tutte le variabili che risultano significative sia per l'IMU/TASI che per la TARI lo siano anche quando consideriamo la totalità dei tributi. Per le variabili in cui le determinanti della capacità di riscossione dei due tributi risultavano discordanti, come prevedibile a causa del fatto che il peso dell'IMU/TASI sul totale è ben più alto di quello della TARI, le determinanti della capacità di riscossione totale risultano "trainate" da quanto ottenuto per l'IMU/TASI. Le uniche eccezioni sono rappresentate dall'*aliquota ordinaria IMU/TASI* che, seppur risultasse separatamente non correlata con la capacità di riscossione IMU/TASI o con la capacità di riscossione TARI è *associata negativamente alla percentuale di riscossione complessiva* secondo i modelli stimati in colonna (4) e in colonna (5). In

particolare, un aumento dell'aliquota IMU/TASI dello 0,1% è associato ad una riduzione della capacità di riscossione complessiva all'incirca pari a 0,9 punti percentuali<sup>77</sup>.

Un'altra determinante della capacità di riscossione complessiva che, non sorprendentemente, non figura tra le determinanti principali né dell'IMU/TASI né della TARI è *l'ammontare dovuto alle casse comunali per altri tributi*. Il coefficiente è *positivo e statisticamente significativo* all'1% e, pertanto, documenta che la capacità di riscossione dei tributi minori sembra *significativamente maggiore* della capacità di riscossione dell'IMU/TASI e della TARI.

Tabella 5.3. *Principali determinanti della capacità di riscossione complessiva*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variabile dipendente: Perc. Riscossione totale escl. Addiz. IRPEF, media 2017-2021					
log(Popolazione), censimento 2011	-21.76*** (4.580)	-20.30*** (4.117)	-18.05*** (3.890)	-21.00*** (3.716)	-24.06*** (4.174)
log(Reddito IRPEF)	28.52*** (4.175)	26.59*** (3.583)	24.64*** (3.311)	25.11*** (3.432)	27.87*** (3.717)
Rapporto >55/<26	-2.499* (1.273)	-3.974*** (1.274)	-3.728*** (1.107)	-4.026*** (1.054)	-4.215*** (1.331)
Trasferimenti/Entrate	-5.377 (3.962)	-4.865 (3.835)	-6.036* (3.427)	-7.474** (3.442)	-7.489* (4.067)
Aliquota IMU/TASI	-0.248 (0.437)	-0.138 (0.428)	-0.311 (0.409)	-0.884** (0.337)	-0.892** (0.351)
Aliquota Addiz. IRPEF	-8.464*** (1.865)	-7.659*** (1.849)	-7.127*** (1.880)	-7.206*** (1.921)	-8.045*** (1.932)
log(Gettito standard IMU/TASI)	-12.19*** (1.330)	-11.60*** (1.180)	-12.06*** (1.209)	-9.238*** (1.133)	-9.116*** (1.194)
log(Costo per kg rifiuti)	-2.433 (1.548)	0.0560 (1.394)	0.566 (1.316)	-0.115 (1.269)	-0.423 (1.435)
log(Accertamenti altri tributi)	0.593*** (0.144)	0.593*** (0.140)	0.587*** (0.142)	0.608*** (0.132)	0.529*** (0.128)
Perc. riscossione Canone RAI 2014	0.262*** (0.0577)	0.227*** (0.0573)	0.170*** (0.0601)	0.169*** (0.0556)	0.141*** (0.0451)
Perc. rendita catastale abitazioni	0.0371 (0.0252)	0.0360 (0.0259)	0.0339 (0.0272)	0.0191 (0.0289)	0.0113 (0.0299)
Num. osservazioni	4,480	4,480	4,480	4,480	4,480
R <sup>2</sup>	0.460	0.473	0.486	0.541	0.604
Effetti fissi	NO	Zona	Regione	Provincia	SLL
Media var. dipendente	86.68	86.68	86.68	86.68	86.68

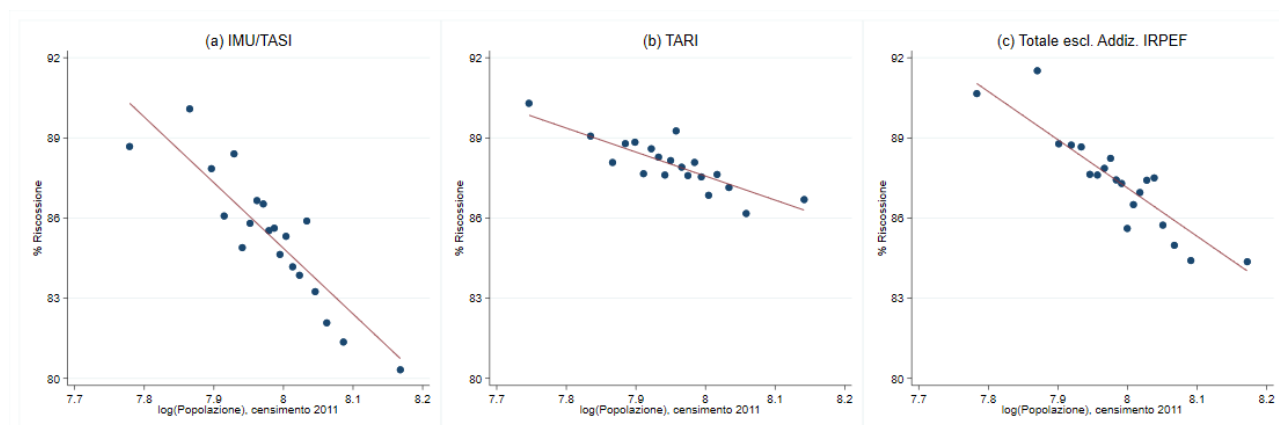
Note: Tutte le regressioni includono controlli per densità, superficie, numero di componenti medio dei nuclei familiari, percentuale di anziani over 65, percentuale di famiglie indigenti, percentuale di laureati, percentuale di immigrati, percentuale di lavoratori pendolari, tasso di occupazione, tasso di occupazione tra gli stranieri, tasso di occupazione tra i giovani, misurate al censimento 2011. Gli errori standard riportati in parentesi sono clusterizzati al livello della provincia. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

<sup>77</sup> L'unità di misura dei coefficienti riportati in Tabella 5.3, che appare di un ordine di grandezza più grande per l'aliquota media dell'addizionale comunale all'IRPEF rispetto all'aliquota ordinaria IMU/TASI, può risultare ingannevole. Questa differenza è solo dovuta al fatto che l'aliquota IMU/TASI è misurata in punti millesimali anziché in punti percentuali e, pertanto, un incremento unitario risulta equivalente ad un incremento di un decimo di punto dell'aliquota media dell'addizionale comunale all'IRPEF.

### 5.3.4 Un focus sull'impatto della popolazione e del reddito medio

Le Tabelle 5.1, 5.2 e 5.3 mostrano come sia la popolazione che il reddito giochino un ruolo fondamentale come determinanti nella capacità di riscossione delle Amministrazioni Comunali. Questa sezione presenta una raffigurazione grafica della relazione risultante dalla colonna (5) di ciascuna tabella, ovvero di una regressione che, oltre alle variabili di interesse, include come controlli tutte le altre variabili del vettore  $X_i'$  e gli effetti fissi di Sistema Locale del Lavoro. Rappresentare graficamente una relazione, ancorché condizionale, risulta importante al fine di escludere il rischio che i risultati siano influenzati da una specificazione incorretta delle forme funzionali. Ad esempio, si correrebbe il rischio di male interpretare una relazione quadratica come una lineare positiva, negativa, oppure nulla. Nel nostro caso, ad esempio, potrebbe essere lecito supporre che la relazione tra popolazione e capacità di riscossione sia non lineare, per esempio, una relazione di tipo quadratico, “a U capovolta”, inversa a quella che si osserva tipicamente per la spesa pro-capite comunale. Cioè, potrebbe essere lecito attendersi che la capacità di riscossione sia maggiore nei comuni di dimensione media rispetto ai comuni molto piccoli o alle grandi metropoli per ragioni dovute a efficienze o inefficienze amministrative collegate alla dimensione.

Figura 5.7. Correlazione tra capacità di riscossione e popolazione del comune



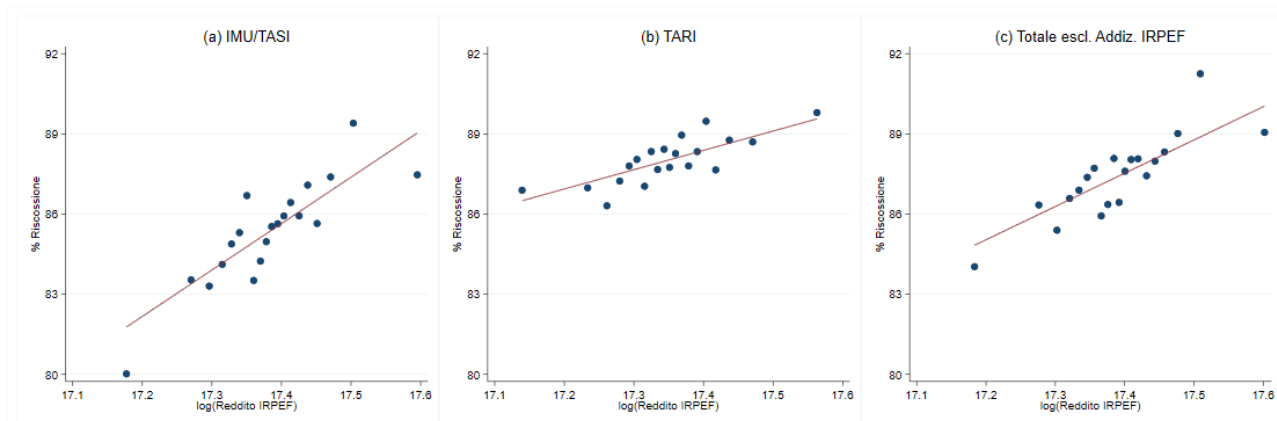
Note: Ciascun punto mostra un *cluster* di comuni che rappresenta un ventile della popolazione residente. Ciascun grafico riporta graficamente la relazione tra capacità percentuale di riscossione e popolazione al censimento 2011 (log), depurata dagli effetti fissi per Sistema Locale del Lavoro e da tutte le variabili di controllo utilizzate per produrre le Tabelle 5.1, 5.2 e 5.3. Il *range* delle due variabili appare più limitato rispetto alle distribuzioni reali sottostanti perché la figura mostra la *variazione residua* dopo l'applicazione dei controlli di cui sopra, aumentata della media di ciascuna variabile. La Figura A.8 in Appendice replica l'esercizio omettendo i controlli (i.e., produce la relazione binaria tra le variabili).

Al contrario di queste aspettative, la Figura 5.7 mostra come *questa relazione sia sostanzialmente lineare* per tutti i tributi considerati, cioè sia per l'IMU/TASI, per la TARI, che per la percentuale di riscossione complessiva. A parità di condizioni, tanto più grandi sono i comuni (dove la popolazione utilizzata è quella risultante dal censimento 2011) tanto minore è la capacità di riscossione con una relazione che rimane negativa e monotona per tutti i livelli di popolazione. La figura è anche utile per visualizzare l'intensità della correlazione per ciascun tributo. *La*

pendenza della relazione tra la popolazione e la percentuale di riscossione IMU/TASI (pannello (a)) risulta molto più accentuata rispetto alla pendenza della relazione tra la stessa popolazione e la percentuale di riscossione della TARI (pannello (b)). La pendenza per il totale dei tributi (pannello (c)) si colloca in una posizione intermedia tra le prime due.

La Figura 5.8 ripete lo stesso esercizio per la relazione tra il reddito medio di ciascun comune e la capacità di riscossione. Anche in questo caso e forse in modo meno sorprendente la relazione risulta essere di tipo *lineare e monotono*: a parità di condizioni, i comuni con un reddito medio più alto riscuotono sistematicamente di più di comuni con reddito medio minore. Questo è vero per tutti i tributi considerati, ma anche in questo caso, si osserva come la pendenza della relazione sia più accentuata per l'IMU/TASI che per la TARI, con valori intermedi per la percentuale complessiva di riscossione (pannello (c)).

Figura 5.8. Correlazione tra capacità di riscossione e reddito del comune



Note: Ciascun punto mostra un *cluster* di comuni che rappresenta un ventile del reddito IRPEF (media 2017-2021). Ciascun grafico riporta graficamente la relazione tra capacità percentuale di riscossione e reddito IRPEF medio nel periodo 2017-2022 (log), depurata dagli effetti fissi per Sistema Locale del Lavoro e da tutte le variabili di controllo utilizzate per produrre le Tabelle 5.1, 5.2 e 5.3. Il *range* delle due variabili appare più limitato rispetto alle distribuzioni reali sottostanti perché la figura mostra la *variazione residua* dopo l'applicazione dei controlli di cui sopra, aumentata della media di ciascuna variabile. La Figura A.7 in Appendice replica l'esercizio omettendo i controlli (i.e., produce la relazione binaria tra le variabili).

### 5.3.5 Le determinanti della capacità di riscossione nei comuni superiori e nelle città capoluogo

La relazione negativa e lineare, per certi versi inattesa, tra popolazione e capacità di riscossione che appare nelle nostre stime spinge ad investigare ulteriormente il fenomeno, concentrando l'analisi sui comuni di dimensioni maggiori. A questo fine, la tabella 5.4 ripete la nostra analisi di regressione in due sotto-campioni particolarmente significativi, ovvero i comuni con popolazione maggiore di 15.000 abitanti (colonne da (1) a (3)) e i comuni capoluogo di provincia o città metropolitana (colonne da (4) a (6)). Al fine di rendere comparabili le stime tra i due sotto-campioni, e alla luce del fatto che per ovvie ragioni i modelli presentati nelle equazioni (6) e (7)



(con l'inclusione di effetti fissi provinciali o a livello di SLL) non siano utilizzabili nel campione dei capoluoghi di provincia o città metropolitana, la nostra analisi si concentra sulla stima del modello (5) che, oltre ai controlli appartenenti al vettore  $X'_i$ , include gli effetti fissi di regione.

Nel caso dell'analisi nel campione dei comuni superiori a 15.000 abitanti, la correlazione tra la popolazione e la percentuale di riscossione dell'IMU/TASI rimane negativa, seppur perda la significatività statistica. È però importante ricordare che, come illustrato nella Figura 5.6, la capacità di riscossione del tributo nei comuni con più di 15000 abitanti è, in media, di oltre 10 punti percentuali inferiore rispetto alla percentuale di riscossione media tra tutti i comuni del Paese. Al contrario, la correlazione tra la percentuale di riscossione TARI e la popolazione è negativa, statisticamente significativa al 5% e di intensità maggiore rispetto a quanto documentato per la totalità dei comuni del Paese. Appare, pertanto, che i più popolosi tra i comuni superiori riescano a riscuotere significativamente meno rispetto ai comuni con una popolazione attorno alla soglia dei 15.000 abitanti. Infine, anche la percentuale di riscossione complessiva al netto dell'addizionale comunale all'IRPEF risulta correlata negativamente con la popolazione anche in questo sotto-campione.

Guardando alle altre variabili, per questo campione restano qualitativamente e quantitativamente valide le correlazioni già trovate per il complesso dei comuni. Così, si mantiene la correlazione positiva della capacità di riscossione con il reddito medio, quella negativa con l'aliquota media dell'addizionale comunale all'IRPEF e permangono gli effetti già osservati per il gettito teorico ad aliquota standard IMU/TASI e della *proxy* per la propensione all'evasione come misurata dalla riscossione del Canone RAI nel 2014. Una differenza importante riguarda invece la correlazione positiva e statisticamente significativa che emerge in questo campione tra la percentuale di riscossione (complessiva e per l'IMU/TASI) e la quota della rendita catastale delle abitazioni sull'ammontare complessivo della rendita catastale aggregata. Più precisamente, stimiamo come un aumento di un punto di questa quota corredi con un aumento di 2,7 punti percentuali della capacità di riscossione IMU/TASI e con un aumento di 1,5 punti percentuali della capacità di riscossione complessiva. Il risultato suggerisce che in questi comuni, dove la capacità di riscossione media dell'IMU/TASI risulta particolarmente bassa, siano soprattutto i proprietari di edifici commerciali o produttivi ad essere caratterizzati da una minore probabilità di pagare.

Per quanto riguarda invece le regressioni sul campione dei capoluoghi di provincia o di città metropolitana, il limitato numero di osservazioni non consente di evidenziare relazioni statisticamente significative (ai livelli convenzionali di significatività) per la maggior parte delle variabili. Ciononostante, persiste, anche tra questi comuni, una correlazione negativa e statisticamente significativa tra l'aliquota ordinaria dell'IMU/TASI e la capacità di riscossione per IMU/TASI e una correlazione positiva tra la capacità di riscossione complessiva e gli accertamenti per altri tributi. Anche in questo caso si osserva una correlazione positiva tra la percentuale di stock catastale derivante dalle abitazioni e la percentuale di riscossione dell'IMU/TARI.

Tabella 5.4. Principali determinanti della capacità di riscossione (comuni superiori e capoluoghi)

Campione: Var. dipendente: Perc. riscossione	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Comuni superiori			Capoluoghi di provincia		
	IMU/TASI	TARI	Totale escl. IRPEF	IMU/TASI	TARI	Totale escl. IRPEF
log(Popolazione), censimento 2011	-16.34 (9.941)	-20.36** (9.002)	-21.34*** (6.969)	0.830 (19.64)	-2.149 (32.82)	-5.533 (14.83)
log(Reddito IRPEF)	30.78*** (10.13)	19.76** (9.282)	31.90*** (7.176)	13.74 (18.33)	-1.205 (28.55)	13.59 (12.67)
Rapporto >55/<26	6.407** (2.579)	-2.976 (2.304)	1.867 (1.971)	9.817* (5.770)	7.144 (7.235)	7.070* (4.061)
Trasferimenti/Entrate	-3.967 (9.469)	10.09 (10.86)	3.651 (7.160)	38.24* (21.47)	-7.813 (34.19)	14.70 (14.12)
Aliquota IMU/TASI	0.0563 (0.927)	-0.0579 (0.557)	-1.424 (1.131)	2.999 (2.071)	-1.257 (0.818)	-5.109*** (1.378)
Aliquota Addiz. IRPEF	-7.394** (3.165)	-3.545* (1.961)	-5.884*** (2.217)	-9.403* (5.508)	-3.096 (6.178)	-3.405 (4.941)
log(Gettito standard IMU/TASI)	-16.74*** (2.360)	-0.673 (2.418)	-13.73*** (1.678)	-18.15*** (6.174)	6.985 (6.433)	-12.50*** (3.988)
log(Costo per kg rifiuti)	2.069 (2.852)	1.429 (2.086)	3.729* (1.966)	-4.379 (4.338)	-5.311 (4.928)	0.617 (3.020)
log(Accertamenti altri tributi)	-0.364 (0.580)	-0.216 (0.245)	1.281*** (0.377)	0.0117 (1.371)	-1.361 (1.198)	3.063*** (0.662)
Perc. riscossione Canone RAI 2014	0.126 (0.0863)	0.307** (0.134)	0.218* (0.115)	-0.0313 (0.220)	0.534** (0.263)	0.131 (0.147)
Perc. rendita catastale abitazioni	0.268*** (0.0443)	0.00842 (0.0461)	0.149*** (0.0331)	0.342*** (0.114)	-0.222 (0.212)	0.0839 (0.0845)
Num. osservazioni	552	531	552	86	83	87
R <sup>2</sup>	0.452	0.611	0.567	0.589	0.559	0.693
Effetti fissi	Regione	Regione	Regione	Regione	Regione	Regione
Media var. dipendente	72.19	82.68	77.85	64.25	85.23	80.63

Note: Tutte le regressioni includono controlli per densità, superficie, numero di componenti medio dei nuclei familiari, percentuale di anziani over 65, percentuale di famiglie indigenti, percentuale di laureati, percentuale di immigrati, percentuale di lavoratori pendolari, tasso di occupazione, tasso di occupazione tra gli stranieri, tasso di occupazione tra i giovani, misurate al censimento 2011. Gli errori standard riportati in parentesi sono clusterizzati al livello della provincia. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

### 5.3.6 Robustezza delle stime

Nell'Appendice, vengono presentate una serie di evidenze a sostegno della robustezza dei risultati ottenuti nelle Tabelle 5.1, 5.2 e 5.3. Per prima cosa, è opportuno verificare che i risultati raggiunti in precedenza non dipendano dal fatto che l'analisi sia stata finora limitata solo ai comuni per cui tutte le variabili di controllo sono disponibili (comunque, circa 4500 comuni su un totale di oltre 7000 potenziali osservazioni). Pertanto, nella Tabella A.1, l'analisi precedente viene ripetuta omettendo una lunga serie di variabili di controllo dal modello di regressione – e di conseguenza aumentando il numero di osservazioni fino a raggiungere un livello prossimo a quello ideale. Si osserva che le principali conclusioni raggiunte per il campione più ristretto rimangono valide anche quando applicate all'universo dei comuni italiani. In particolare, sia la correlazione negativa stimata tra la popolazione del comune e la capacità di riscossione che quella positiva tra il reddito

medio del comune e la capacità di riscossione sono ampiamente riscontrabili anche nell'universo dei comuni italiani.

In secondo luogo, nelle Tabelle A.2 e A.3 verificiamo che le stime non siano oltremodo influenzate dalle scelte metodologiche che abbiamo compiuto per calcolare la capacità di riscossione IMU/TASI. Da un lato, la Tabella A.2 dimostra che le principali conclusioni del presente lavoro di ricerca rimarrebbero inalterate anche utilizzando, come variabile dipendente, la misura grezza di capacità di riscossione che si può semplicemente calcolare a partire dalla differenza tra riscossioni e accertamenti secondo quanto riportato dai comuni nei loro bilanci (si veda a proposito la discussione nel paragrafo 5.1). Dall'altro lato, la Tabella A.3 mostra come le stime empiriche, soprattutto quelle che riguardano la colonna (1) e la colonna (5), non siano influenzate dalle differenze metodologiche di calcolo tra la "nostra" stima della capacità di riscossione IMU/TASI e quella del Ministero dell'Economia e delle Finanze che usa una aliquota standard (si rimanda di nuovo al paragrafo 5.1 per una discussione).

In sostanza, i due esercizi confermano a pieno l'analisi precedente. Né la selezione del campione né la nostra metodologia di stima della base imponibile dell'IMU/TASI sono responsabili dei nostri risultati, che emergerebbero comunque.

#### **5.4 IMU/TASI E TARI: LA CAPACITA' DI RISCOSSIONE DIPENDE DAGLI STESSI FATTORI?**

Una domanda interessante che emerge naturalmente in conseguenza della nostra analisi è se l'efficacia della riscossione sia la stessa per i due principali tributi municipali analizzati, l'IMU/TASI e la TARI. Se un comune è inefficiente nella riscossione, lo è nella stessa misura per entrambi i tributi, o la capacità di riscossione dell'uno non influenza più di tanto quella dell'altro? La domanda è interessante perché la risposta potrebbe offrire suggerimenti di policy abbastanza diversi. Se la capacità di riscossione dei due tributi è la stessa, allora c'è un problema generale di efficienza della riscossione da parte del comune che dovrebbe essere affrontata con politiche specifiche. Se viceversa, non c'è molta correlazione tra la capacità di riscossione dell'uno e dell'altro tributo, allora questo potrebbe per esempio segnalare l'esistenza di un comportamento strategico da parte del comune che "sceglie" di perseguire in modo più determinato i contribuenti di un tributo piuttosto che l'altro. Oppure, poiché, come più volte ricordato, il quadro giuridico istituzionale e le modalità di riscossione dei due tributi sono molto diverse, sono queste differenze istituzionali che spiegano la differenza nei risultati relativi alla riscossione.

Che differenze nella capacità di riscossione possano emergere è in effetti plausibile, visto le differenze di natura giuridica tra i due tributi che determinano 1) l'aliquota media di imposizione, che per la TARI deve garantire (ma non superare) il finanziamento integrale del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti, mentre per l'IMU/TASI i comuni hanno maggior autonomia; 2) la dinamica del pagamento, ovvero, se "ad adempimento spontaneo" come per l'IMU/TASI o previa ricezione di una comunicazione contenente un modello di pagamento precompilato come per la TARI; 3) il soggetto passivo, i proprietari degli immobili in un caso, che per l'esclusione

della abitazione di residenza dall'imposta possono benissimo essere -e in larga parte sono- non residenti, e gli occupanti dell'immobile nell'altro, che in buona parte sono anche residenti. Quest'ultimo aspetto in particolare può offrire anche ovvi incentivi diversi ai decisori politici: i cittadini residenti votano, mentre i non residenti non votano, oppure “votano *con i piedi*” come nel caso di imprese ed esercizi commerciali.

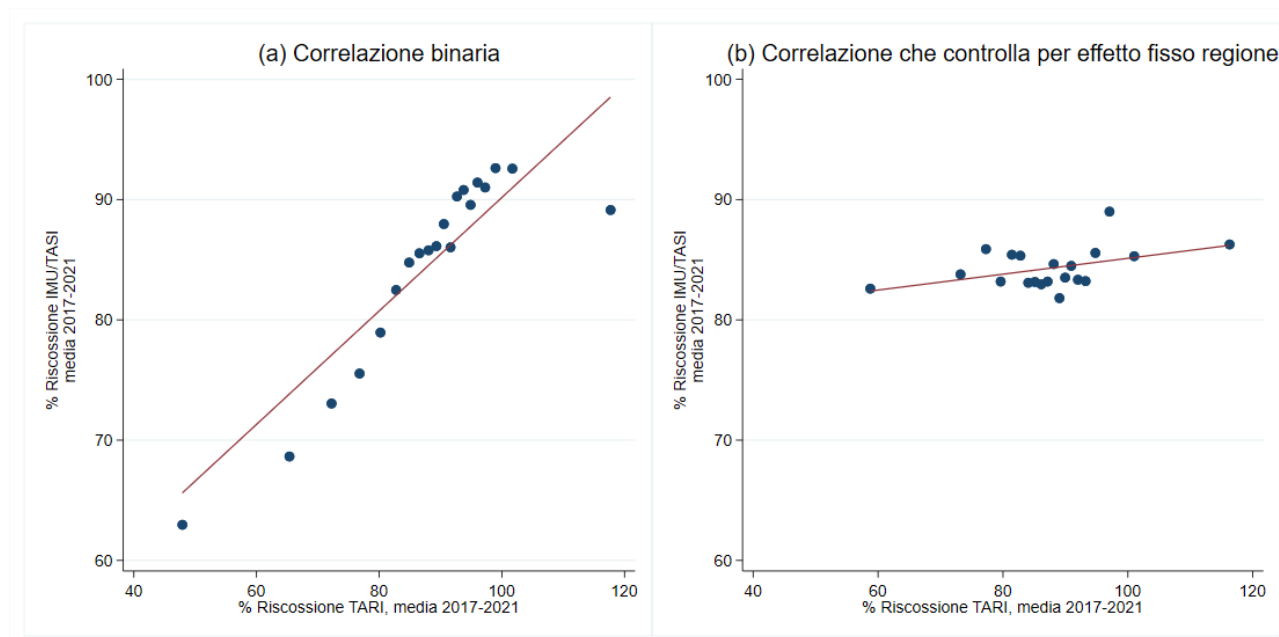
I risultati presentati finora non consentono di rispondere del tutto a questa domanda. Secondo la nostra analisi precedente, la capacità di riscossione dell'IMU/TASI e la capacità di riscossione della TARI seguono dinamiche simili ma non sovrapponibili. Sintetizzando: 1) La distribuzione tra comuni della percentuale di riscossione dell'IMU/TASI è molto *più dispersa* rispetto a quella della TARI. 2) La capacità di riscossione della TARI ha sofferto durante la pandemia da COVID-19, mentre quella dell'IMU/TASI non si è ridotta in modo rilevante. 3) Il gradiente Nord-Sud è molto più accentuato per la percentuale di riscossione dell'IMU/TASI rispetto alla TARI. 4) Le determinanti della capacità di riscossione sono simili ma non identiche. Per quanto i segni siano gli stessi, per esempio, l'intensità della correlazione tra la percentuale di riscossione dell'IMU/TASI e popolazione e reddito è in valore assoluto di gran lunga maggiore rispetto all'intensità della correlazione tra queste ultime variabili e la percentuale di riscossione della TARI. 5) Infine ci sono variabili che sono correlate con la capacità di riscossione di un tributo ma non dell'altro. Per esempio, la nostra *proxy* per la tendenza locale all'evasione (il pagamento del Canone RAI nel 2014) influenza la riscossione della TARI ma non dell'IMU/TASI, i trasferimenti erariali influenzano la riscossione di entrambi i tributi ma in direzione opposta (positiva per la TARI, negativa per IMU/TASI), la base imponibile della IMU/TASI influenza (negativamente) la capacità di riscossione di quest'ultima ma non della TARI e così via.

Per analizzare più a fondo il problema, il pannello (a) della Figura 5.9 inizia illustrando la semplice correlazione tra la percentuale di riscossione dei due tributi. Il grafico sembrerebbe suggerire una *correlazione positiva* evidente tra le capacità di riscossione dei due tributi, con un coefficiente che si aggira attorno al 50%. Per capirsi, questo significa che l'aumento di un punto percentuale nella riscossione della TARI sarebbe associato ad un aumento di mezzo punto percentuale nella riscossione dell'IMU/TASI. Il problema con questa semplice correlazione, tuttavia, è che essa ignora qualsiasi caratteristica di un comune che possa determinare *congiuntamente* una maggiore o minore capacità di riscossione per entrambi i tributi e in questo senso risulta poco convincente.

Per fare qualche progresso, nel pannello (b) della stessa Figura 5.9 viene riportata la stessa correlazione tra le due misure di riscossione ma controllando per *l'effetto fisso della regione*. Si osservi che quest'effetto non solo assorbe gran parte dell'effetto diretto del gradiente Nord-Sud sulle due variabili di interesse (la capacità di riscossione dei due tributi), ma anche l'effetto dello stesso gradiente su *tutte* le altre determinanti della capacità di riscossione dei due tributi, sia che queste siano osservabili (come catturate dalle variabili indipendenti nelle nostre analisi di regressione) o che non lo siano. Come si osserva dal grafico nel pannello (b), una volta introdotto questo controllo, la correlazione tra la capacità di riscossione dei due tributi rimane sì positiva e statisticamente significativa, ma si riduce fortemente. Il coefficiente di correlazione è ora pari solo

al 10%<sup>78</sup>. La conclusione è che una volta che si controlli per le caratteristiche comuni che determinano una alta o bassa capacità generale di riscuotere i tributi, non c'è molta correlazione tra il successo dei comuni nella riscossione della TARI e quello relativo a IMU/TASI. Per le ragioni dette sopra, questo è importante per finalità di *policy*. Non c'è in altri termini solo un problema generale di limitata capacità di riscossione dei tributi comunali; c'è il fatto che per ragioni di incentivo o di struttura istituzionale, la capacità dei comuni di incassare un tributo è pressoché indipendente rispetto alla capacità di riscuotere l'altro.

Figura 5.9. Correlazione tra capacità di riscossione IMU/TASI e capacità di riscossione TARI



Note: Ciascun punto mostra un *cluster* di comuni che rappresenta un ventile della percentuale di riscossione TARI (media 2017-2021).

<sup>78</sup> La Tabella A.4 nell'Appendice riporta le stime formali sia delle due regressioni mostrate in tabella, sia di correlazioni analoghe che controllano rispettivamente per effetti fissi provinciali ed effetti fissi di Sistema Locale del Lavoro.

# Appendice

Figura A.1. Raffronto tra nostra stima tax gap IMU/TASI ad aliquote effettive e stima MEF ad aliquote standard

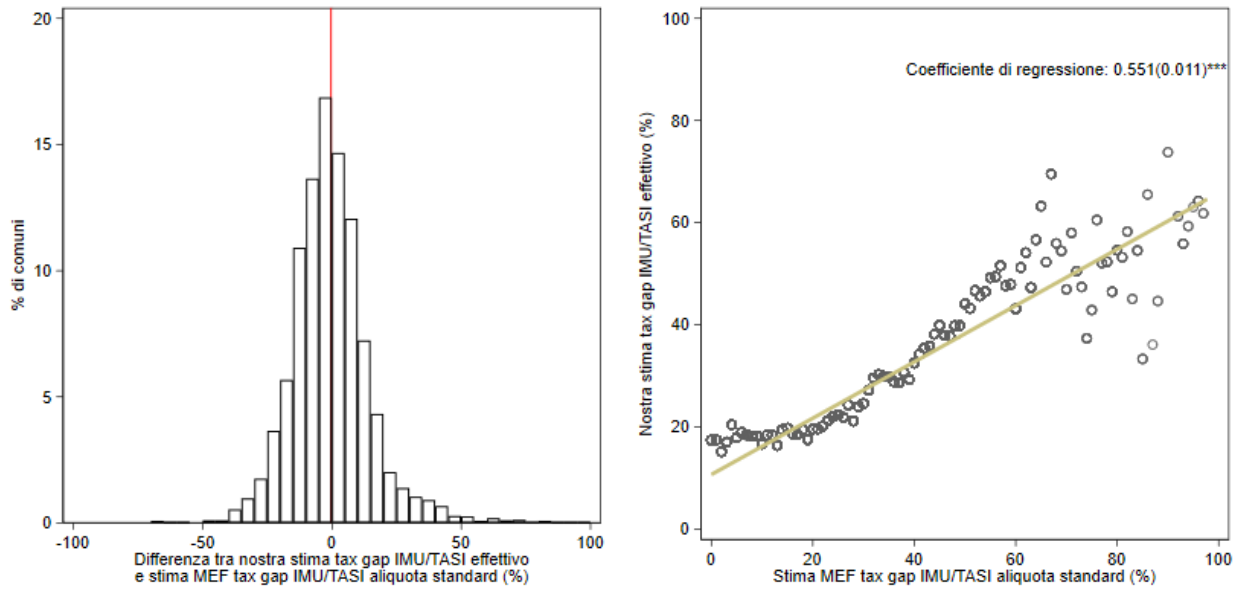


Figura A.2. Sforzo fiscale IMU/TASI dei comuni

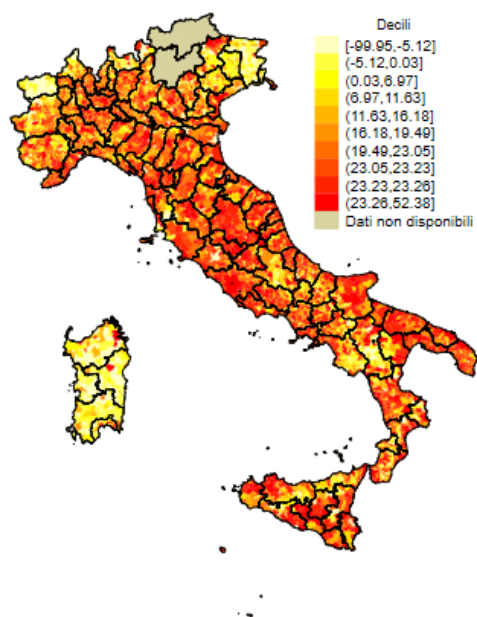
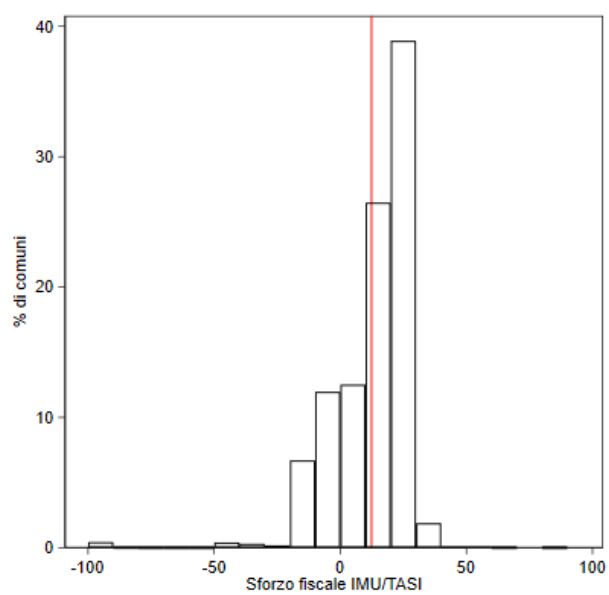


Figura A.3. Distribuzione comunale del raffronto tra nostra stima tax gap IMU/TASI ad aliquote effettive e stima MEF ad aliquote standard

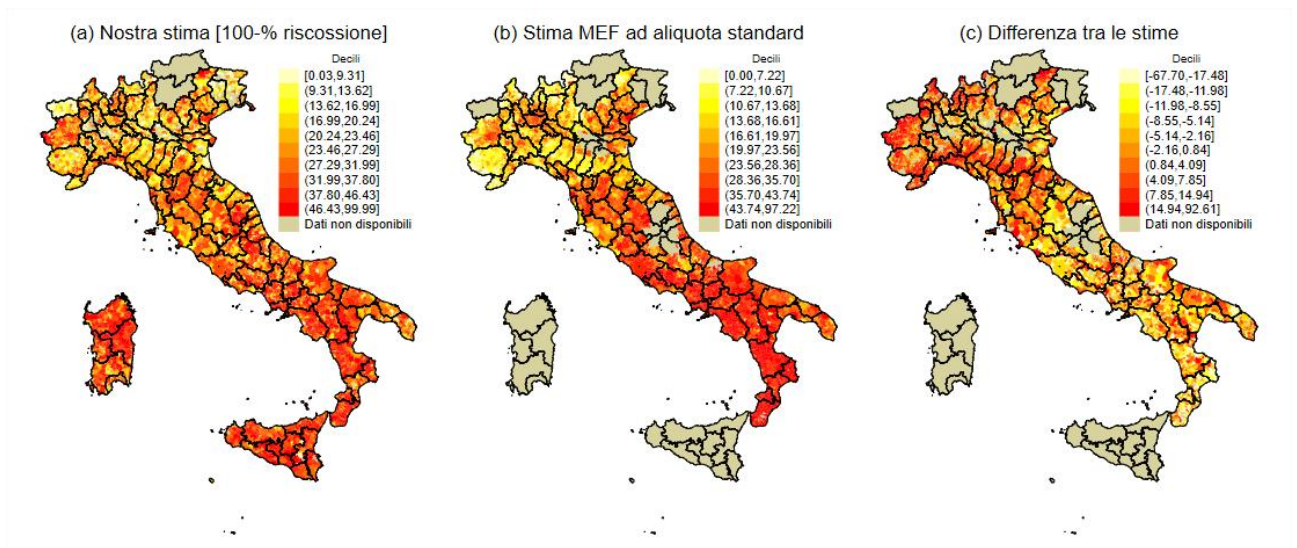




Figura A.4. Accertamenti e riscossioni tributarie medie (milioni di euro)

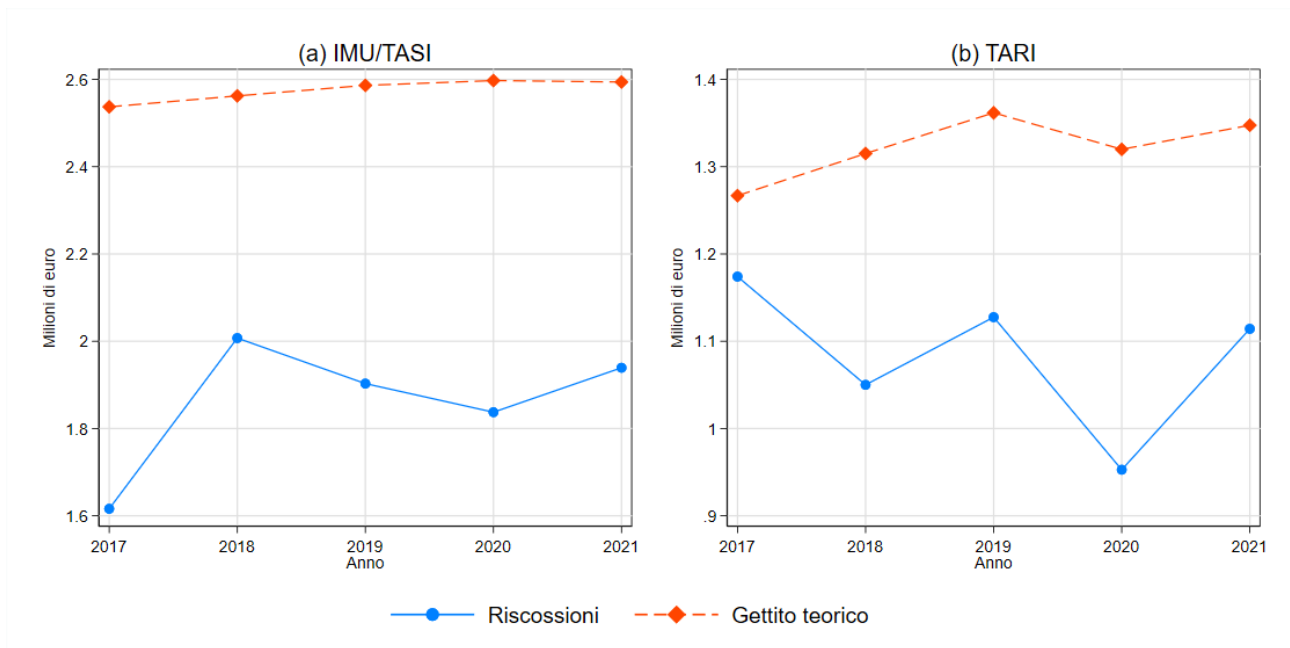


Figura A.5. Distribuzione comunale della percentuale di riscossione del Canone RAI 2014

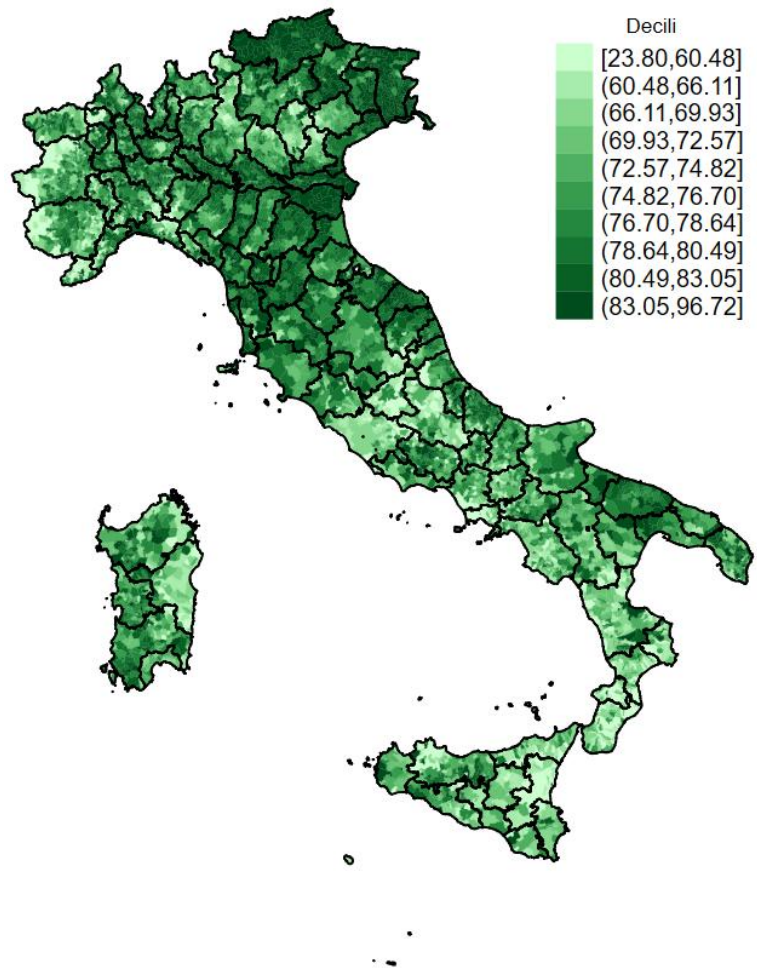
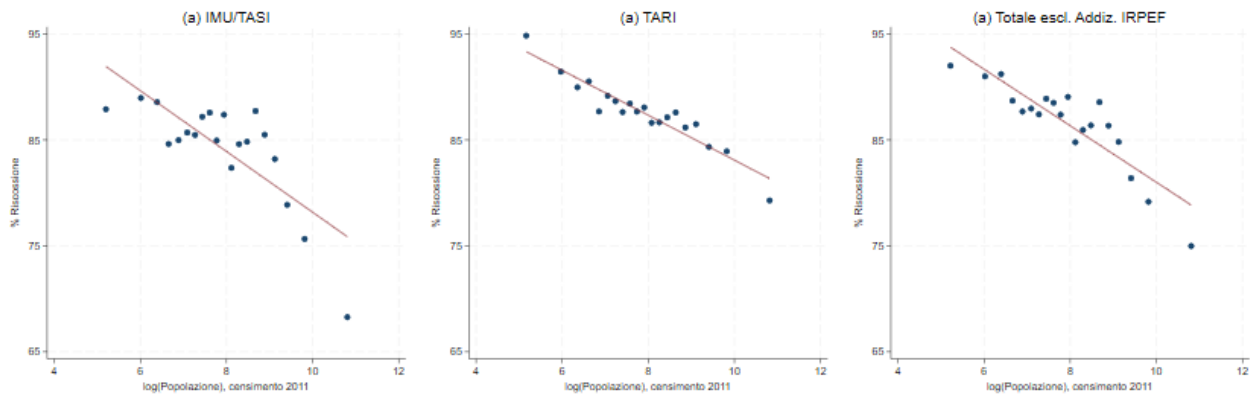
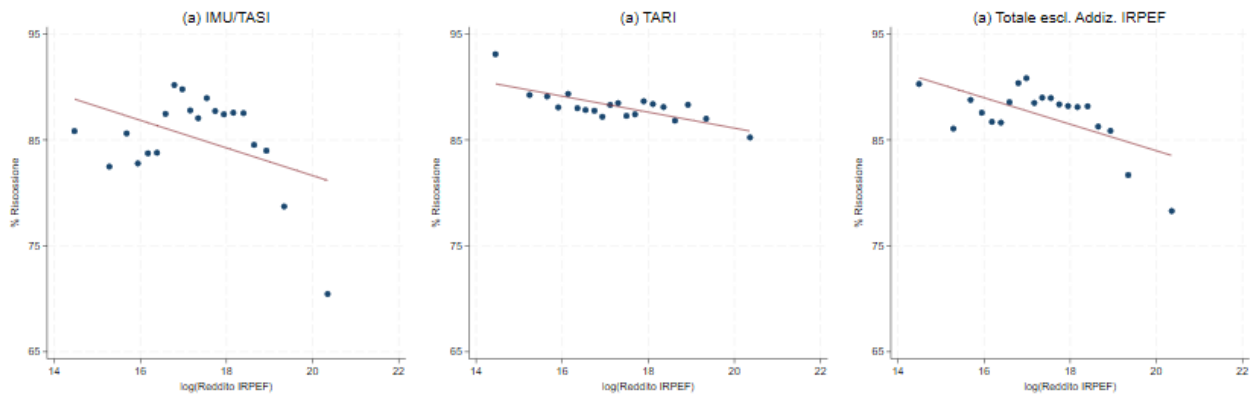


Figura A.6. Correlazione binaria tra capacità di riscossione e popolazione residente



Note: Ciascun punto mostra un *cluster* di comuni che rappresenta un ventile della popolazione residente al censimento 2011.

Figura A.7. Correlazione binaria tra capacità di riscossione e reddito IRPEF



Note: Ciascun punto mostra un *cluster* di comuni che rappresenta un ventile del reddito medio IRPEF (media 2017-2021).

*Tabella A.1. Regressioni senza controlli*

Var. dipendente: Perc. riscossione	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	IMU/TASI	TARI	Totale escl. IRPEF	IMU/TAS I	TARI	Totale escl. IRPEF
log(Popolazione), censimento 2011	-39.51*** (4.529)	-12.41*** (3.348)	-25.59*** (2.682)	-7.290*** (1.386)	-32.03*** (3.335)	-10.07*** (2.631)
log(Reddito IRPEF)	35.16*** (4.141)	8.293** (3.337)	22.96*** (2.494)	5.992*** (1.271)	28.33*** (3.051)	7.025*** (2.562)
Num. osservazioni	6,540	6,540	6,158	6,158	6,474	6,474
R <sup>2</sup>	0.157	0.459	0.252	0.492	0.198	0.496
Effetti fissi	NO	SLL	NO	SLL	NO	SLL
Media var. dipendente	85.20	85.20	88.21	88.21	87.36	87.36

Note: Gli errori standard riportati in parentesi sono clusterizzati al livello della provincia. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

Tabella A.2. Principali determinanti della capacità di riscossione complessiva (dati di bilancio)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variabile dipendente: Perc. Riscossione totale in c. competenza (fonte bilanci), media 2017-2021					
log(Popolazione), censimento 2011	-10.66*** (1.979)	-10.26*** (2.078)	-6.541*** (1.462)	-7.214*** (1.603)	-7.025*** (1.675)
log(Reddito IRPEF)	7.829*** (1.887)	7.300*** (1.940)	4.113*** (1.255)	5.447*** (1.392)	5.880*** (1.589)
Rapporto >55/<26	-0.809 (0.581)	-1.015* (0.569)	-0.158 (0.440)	-0.484 (0.448)	-0.636 (0.489)
Trasferimenti/Entrate	8.066*** (2.568)	8.634*** (2.575)	8.351*** (2.293)	8.640*** (2.219)	7.706*** (2.213)
Aliquota IMU/TASI	0.0984 (0.166)	0.143 (0.166)	0.153 (0.143)	0.230* (0.136)	0.204 (0.139)
Aliquota Addiz. IRPEF	-0.328 (0.215)	-0.316 (0.220)	-0.0965 (0.200)	0.0771 (0.195)	0.0630 (0.211)
log(Gettito standard IMU/TASI)	1.537*** (0.542)	1.635*** (0.512)	1.139*** (0.413)	0.416 (0.344)	0.0613 (0.480)
log(Costo per kg rifiuti)	-1.675** (0.690)	-0.837 (0.621)	-1.225** (0.506)	-1.548*** (0.554)	-1.873*** (0.668)
log(Accertamenti altri tributi)	0.0544 (0.0538)	0.0608 (0.0543)	0.0750 (0.0587)	0.0925 (0.0593)	0.0865 (0.0559)
Perc. riscossione Canone RAI 2014	0.200*** (0.0486)	0.201*** (0.0468)	0.170*** (0.0445)	0.173*** (0.0427)	0.119*** (0.0345)
Perc. rendita catastale abitazioni	-0.00794 (0.00774)	-0.00842 (0.00805)	-0.00617 (0.00699)	-0.000444 (0.00595)	0.00414 (0.00723)
Num. osservazioni	4,537	4,537	4,537	4,537	4,537
R <sup>2</sup>	0.423	0.429	0.471	0.502	0.562
Effetti fissi	NO	Zona	Regione	Provincia	SLL
Media var. dipendente	92.36	92.36	92.36	92.36	92.36

Note: Tutte le regressioni includono controlli per densità, superficie, numero di componenti medio dei nuclei familiari, percentuale di anziani over 65, percentuale di famiglie indigenti, percentuale di laureati, percentuale di immigrati, percentuale di lavoratori pendolari, tasso di occupazione, tasso di occupazione tra gli stranieri, tasso di occupazione tra i giovani, misurate al censimento 2011. Gli errori standard riportati in parentesi sono clusterizzati al livello della provincia. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

Tabella A.3. Principali determinanti della capacità di riscossione IMU/TASI ad aliquota standard (stime MEF)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variabile dipendente: Perc. Riscossione IMU/TASI ad aliquota standard (MEF), media 2019/2021					
log(Popolazione), censimento 2011	-15.65*** (4.276)	-12.93*** (4.020)	-5.611* (3.051)	-6.049* (3.059)	-7.098** (3.028)
log(Reddito IRPEF)	9.403** (3.907)	6.283* (3.751)	1.318 (2.482)	1.568 (2.585)	4.305* (2.451)
Rapporto >55/<26	0.410 (1.394)	-0.272 (1.401)	1.473 (0.965)	1.405 (0.901)	0.828 (1.148)
Trasferimenti/Entrate	-0.458 (4.024)	-1.317 (4.119)	-0.870 (3.485)	-1.751 (3.190)	-0.826 (2.893)
Aliquota IMU/TASI	-0.405* (0.210)	-0.342* (0.204)	-0.649*** (0.186)	-0.699*** (0.161)	-0.782*** (0.167)
Aliquota Addiz. IRPEF	-0.403 (1.315)	-0.221 (1.244)	-0.840 (1.049)	-0.663 (0.748)	-0.946 (0.827)
log(Gettito standard IMU/TASI)	4.868*** (1.053)	5.117*** (1.006)	2.465** (1.009)	3.164** (1.262)	1.312 (1.212)
log(Costo per kg rifiuti)	-2.693** (1.314)	-0.586 (1.314)	-0.700 (1.137)	0.0241 (1.099)	-0.850 (1.014)
log(Accertamenti altri tributi)	-0.0606 (0.0613)	-0.0517 (0.0597)	0.0304 (0.0504)	0.0231 (0.0504)	-0.0519 (0.0602)
Perc. riscossione Canone RAI 2014	0.439*** (0.107)	0.408*** (0.109)	0.194** (0.0960)	0.215** (0.0853)	0.189*** (0.0685)
Perc. rendita catastale abitazioni	0.0601* (0.0333)	0.0566* (0.0336)	0.0610 (0.0372)	0.0623 (0.0429)	0.0565 (0.0441)
Num. osservazioni	4,188	4,188	4,188	4,188	4,188
R <sup>2</sup>	0.519	0.534	0.593	0.642	0.701
Effetti fissi	NO	Zona	Regione	Provincia	SLL
Media var. dipendente	75.58	75.58	75.58	75.58	75.58

Note: Tutte le regressioni includono controlli per densità, superficie, numero di componenti medio dei nuclei familiari, percentuale di anziani over 65, percentuale di famiglie indigenti, percentuale di laureati, percentuale di immigrati, percentuale di lavoratori pendolari, tasso di occupazione, tasso di occupazione tra gli stranieri, tasso di occupazione tra i giovani, misurate al censimento 2011. Gli errori standard riportati in parentesi sono clusterizzati al livello della provincia. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

*Tabella A.4. Correlazione tra capacità di riscossione IMU/TASI e capacità di riscossione TARI*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variabile dipendente: Perc. Riscossione IMU/TASI, media 2017-2021					
Perc. Riscossione TARI, media 2017-2021	0.486*** (0.0493)	0.103** (0.0416)	0.0660* (0.0387)	0.0637** (0.0319)	0.0822*** (0.0297)
Num. osservazioni	7,007	7,007	7,007	7,007	6,992
R <sup>2</sup>	0.069	0.229	0.278	0.371	0.453
Effetti fissi	NO	Zona	Regione	Provincia	SLL
Perc. riscossione media IMU/TASI	84.29	84.29	84.29	84.29	84.30
Perc. riscossione TARI	87.40	87.40	87.40	87.40	87.36

Note: Gli errori standard riportati in parentesi sono clusterizzati al livello della provincia. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.



## Bibliografia

1. Belmonte-Martin I., Ortiz L., Polo C. (2021). Local tax management in Spain: A study of the conditional efficiency of provincial tax agencies. *Socio-Economic Planning Science* 78, 101057.
2. Besley T. e Persson T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American Economic Review* 99 (4), 1218-1244.
3. Besley T., Jensen A. e Persson T. (2023). Norms, Enforcement, and Tax Evasion. *The Review of Economics and Statistics* 105(4), 998-1007.
4. Bigoni, M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta M., Pancotto F. (2016). Amoral familism, social capital, or trust? The behavioural foundations of the Italian North-South divide. *The Economic Journal* 126 (594), 1318-1341.
5. Boas H., Johannesen N., Thustrup Kreiner C., Larsen L. (2024). Taxing capital in a globalized world : the effects of automatic information exchange. Working paper.
6. Bordignon M., Cipullo D. e Turati G. (2024). Do Smart Politicians Do It Better? Evidence from strategic bankruptcies of Italian municipalities. Working paper.
7. Bordignon M., Grembi V. e Piazza S. (2017). Who do you blame in local finance? An analysis of municipal financing in Italy. *European Journal of Political Economy* 49, 146-163.
8. Buettner T. e Holm-Hadulla F. (2008). Fiscal equalization: the case of German municipalities, *CESifo DICE Report*.
9. Cabalero Casal R. e Buch Gómez E. J. (2014). Is the Tax Collection Effort an Indicator of the Financial Condition of Spanish Municipalities? *International Public Management Journal* 17 (4), 564-592.
10. Camera dei Deputati. La riscossione volontaria e coattiva delle imposte in Francia, in Germania, nel Regno Unito e in Spagna. *Documenti, Temi dell'attività parlamentare*. <https://leg16.camera.it/561?appro=381>.
11. Camera dei Deputati (2022). *La fiscalità degli enti territoriali*. 28 settembre. [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_il\\_sistema\\_delle\\_entrate\\_degli\\_enti\\_locali](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_sistema_delle_entrate_degli_enti_locali).
12. Camera dei Deputati (2024). *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione*. Dossier XIX legislatura. 29 aprile.
13. Camera dei Deputati. *Lotta all'evasione fiscale e attività di riscossione*. <https://temi.camera.it/leg19DIL/post/la-disciplina-della-riscossione-degli-enti-locali.html>.
14. Canal García F. J. (2015). La cooperación social en la aplicación de los tributos en Francia. In *La externalización de servicios tributarios*, ed. Rozas J. A, 71-88. Marcial Pons.
15. Carpenedo C. (2016), La riscossione della Tari nelle FAQ Ifel: autoliquidazione o liquidazione d'ufficio? *Giornale dei comuni*, 14 maggio. <https://gdc.ancidigitale.it/finanza-territorio/la-riscossione-della-tari-nelle-faq-ifel-autoliquidazione-o-liquidazione-dufficio>.
16. Carrillo P., Pomeranz D., Singhal M. (2017). Dodging the taxman : firm misreporting and limits to tax enforcement. *American Economic Journal : Applied Economics* 9(2), 144-164.

17. Cifuentes-Faura J., Fülöp M. T., & Topor D. I. (2023). Financial autonomy in Spanish local governments: Empirical evidence of beta and sigma convergence. *International Review of Administrative Sciences* 90(4), 599-614.
18. Collectivites Locales (a). Direction générale des finances publiques. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/direction-generale-des-finances-publiques>.
19. Collectivites Locales (b). Recouvrement des recettes locales. [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/recouvrement-des-recettes-locales#:~:text=Les%20collectivit%C3%A9s%20territoriales%20disposent%20de,des%20Finances%20publiques%20\(DGFiP\)](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/recouvrement-des-recettes-locales#:~:text=Les%20collectivit%C3%A9s%20territoriales%20disposent%20de,des%20Finances%20publiques%20(DGFiP)).
20. Corte dei Conti (2021). *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica*.
21. Di Marzio I., Mocetti S., Rubolino E. (2024). Market Externalities of Tax Evasion. Working paper.
22. Dincecco M. e Katz G. (2014). State Capacity and Long-Run Economic Performance. *The Economic Journal* 126 (590), 189-218.
23. Durante, R., Mastrococco, N., Minale, Snyder, J.M. (2024) Unpacking social capital. Forthcoming at *The Economic Journal*.
24. Engagement Global (2023). *Country specifics local government structures – Germany*.
25. Fogg, K., & Jozipovic, S. (2016). How Can Tax Collection Be Structured to Observe and Preserve Taxpayer Rights: A Discussion of Practices and Possibilities. *The Tax Lawyer*, 69 (3), 513-565.
26. Foligno A., Di Filippo C. (2016). *Quando e a chi deve applicarsi l'obbligo dell'invio*, Giornale dei Comuni, 26 novembre. <https://gdc.ancidigitale.it/quando-e-a-chi-deve-applicarsi-lobligo-dellinvio/>.
27. Gentile A. (2020). *Fondamenti di contabilità pubblica e finanza locale*, Il Mulino, Bologna.
28. Governo del Regno Unito (2023). *Collection rates for Council Tax and non-domestic rates in England, 2022 to 2023*. <https://www.gov.uk/government/statistics/collection-rates-for-council-tax-and-non-domestic-rates-in-england-2022-to-2023/collection-rates-for-council-tax-and-non-domestic-rates-in-england-2022-to-2023>.
29. Iberly (2020). *El pago en período voluntario y en período ejecutivo de la deuda tributaria*. <https://www.iberley.es/temas/pago-periodo-voluntario-periodo-ejecutivo-deuda-tributaria-63240>.
30. IFEL (2016). *FAQ e Schema di regolamento TARI*.
31. Il Sole 24 Ore (2017). *Dalla Spagna al Regno Unito, il recupero delle imposte non pagate spetta all'Agenzia*. Norme e Tributi, 30 giugno. <https://www.ilsole24ore.com/art/dalla-spagna-regno-unito-recupero-imposte-non-pagate-spetta-all-agenzia-AELUiDpB>.
32. Journal des Maires. *Comment fait-on pour optimiser le recouvrement des recettes publiques*. [https://www.journaldesmaires.com/fr/finances/comment-fait-on-pour-optimiser-le-recouvrement-des-recettes-publiques\\_-b.html](https://www.journaldesmaires.com/fr/finances/comment-fait-on-pour-optimiser-le-recouvrement-des-recettes-publiques_-b.html).
33. Kleven H.J., Knudsen M. B, Thustrup Kreiner C., Pedersen S., Saez E. (2011). Unwilling or unable to cheat ? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica* 79 (3), 651-692.

34. Kromer C. e Henschel K. (2018). Germany. In *Improving Tax Compliance in a Globalized World*, ed. Evans C., Lang M., Rust A. Schuch J., Staringer C., Pistone P., 391-420. IBFD Publications USA, Incorporated. ProQuest Ebook Central.
35. Lovecchio L. (2011). *La riscossione dei tributi locali*.
36. Lovecchio L. (2023). *I concessionari locali chiedono gli stessi poteri dell'Agenzia per il recupero crediti*. Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi, 26 settembre. <https://www.ilsole24ore.com/art/i-concessionari-locali-chiedono-stessi-poteri-dell-agenzia-AFi5rmw>.
37. Mancini Anna Laura, Bardozzetti Alfredo, Mengotto Vanni, Chiades Paolo, Ziglio Giacomo (2023). Criticità e prospettive della finanza comunale nel Mezzogiorno alla vigilia del Covid-19. *Economia pubblica* 50(1), 35-90.
38. Mobili M. 2023. *Pignoramento conti correnti: l'Italia torna sui suoi passi, ma cosa succede in Europa?* Il Sole 24 Ore, 30 ottobre. <https://www.ilsole24ore.com/art/cartelle-pignoramenti-sprint-conti-evasori-come-funzionano-spagna-francia-e-inghilterra-AFgacFRB>.
39. Monticelli L. (2024). *Fisco: fino a 10 anni per pagare i debiti, cartelle "inesigibili" cancellate dopo 5*. La Stampa, 11 marzo.
40. Muldoon-Smith K., Forbes C., Pearson J. and Sandford M. 2023. *A system wide perspective of local government finance in Germany*. Local Democracy Research Centre.
41. OCSE. 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-France.pdf>.
42. OCSE. 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Germnay.pdf>.
43. OCSE. 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-United-Kingdom.pdf>.
44. OCSE. 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Spain.pdf>.
45. OCSE. 2024. *Recettes fiscales (indicatore)*.
46. Panzone F. (2015). *Concessionari della riscossione: possono effettuare il recupero stragiudiziale dei crediti nei confronti della p.a.?* Diritto.it, 18 maggio. <https://www.diritto.it/concessionari-della-riscossione-possono-effettuare-recupero-stragiudiziale-dei-crediti-nei-confronti-della-p/>.
47. Pirola Pennuto Zei & Associati (2017). *Tributi locali: la riscossione e le relative problematiche*.
48. Presidenza del Consiglio dei Ministri (2024). Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 73. 11 marzo. Rotunno Claudia, "La riscossione negli enti locali e l'ingiunzione fiscale", Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Roma.
49. Rozas J. A. (2015). *Experiencias Britànicas Y Holandesas en la colaboraciòn de entidades privadas en la aplicaciòn de los tributos*. In *La externalizaciòn de servicios tributarios*, ed. Rozas J. A, 101-111. Marcial Pons.
50. Rozas J. A. (2015). Presentaciòn. In *La externalizaciòn de servicios tributarios*, ed. Rozas J. A, 101-111. Marcial Pons.
51. Rozas J. A. e Serrat M. (2018). Spain. In *Improving Tax Compliance in a Globalized World*, ed. Evans C., Lang M., Rust A. Schuch J., Staringer C., Pistone P., 775-778. IBFD Publications USA, Incorporated. ProQuest Ebook Central.
52. Sàncchez Blàzques V. M. (2015). *El Sistema Alemàn de colaboraciòn de privados en la aplicaciòn de los tributos*. In *La externalizaciòn de servicios tributarios*, ed. Rozas J. A, 71-88. Marcial Pons.

53. Slemrod J. (2019). Tax Compliance and Enforcement. *Journal of Economic Literature* 57(4), 904-954.
54. Taugourdeau E. e Kies J. (2019). *The outlook for the finances of local authorities in France*.
55. Tessa M. (2024). Cartelle non riscosse, tempi più lunghi per pagare e discarico automatico dopo cinque anni. *Wall Street Italia*. 12 marzo.
56. Thone M. e Bullerjahn J. (2020). Municipal finances and municipal financial equalisation in Germany, *Società tedesca per la cooperazione internazionale (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (GIZ)*.
57. Vecere L. (2012). *I soggetti agenti della riscossione ed il ruolo dell'ACI*. <https://rivistagiuridica.aci.it/documento/i-soggetti-agenti-della-riscossione-ed-il-ruolo-dellaci.html>.
58. Ventre T. (2022). *Gli accertamenti degli Enti locali devono fare il conto con l'abolizione degli oneri di riscossione per ADER*. Il Sole 24 Ore, Nt+ Diritto, 12 gennaio. <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/gli-accertamenti-enti-locali-devono-fare-conto-l-abolizione-oneri-riscossione-ader-AEkHqb7>
59. Vie publique (a). Comment les recettes publiques sont-elles recouvrées. <https://www.vie-publique.fr/fiches/21844-le-recouvrement-des-recettes-publiques>
60. Vie publique (b). Comptabilité publique: qui sont les ordonnateurs? <https://www.vie-publique.fr/fiches/21840-qui-sont-les-ordonnateurs-en-comptabilite-publique>
61. Vie publique (c). Quelles sont les fonctions des comptables publics? <https://www.vie-publique.fr/fiches/21841-queelles-sont-les-fonctions-des-comptables-publics>

## Sitografia

1. <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/> Sito dell'Agenzia delle Entrate
2. <https://www.agenziaentrate.riscossione.gov.it/it/> Sito dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione
3. <https://www.treccani.it/enciclopedia/ingiunzione-fiscale/> Sito dell'enciclopedia Treccani
4. <https://www.tuttotributi.it/> Sito di Tutto Tributi

## Normativa

1. Regio Decreto n. 639 del 14 aprile 1910
2. Decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 29 settembre 1973
3. Decreto legislativo n. 507 del 15 novembre 1973
4. Decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 28 gennaio 1988
5. Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992
6. Decreto legislativo n. 218 del 19 giugno 1997
7. Decreto legislativo n. 241 del 9 luglio 1997
8. Decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997
9. Decreto legislativo n. 471 del 18 dicembre 1997
10. Decreto legislativo n. 472 del 18 dicembre 1997
11. Decreto legislativo n. 112 del 13 aprile 1999
12. Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)
13. Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Legge finanziaria 2007)
14. Decreto-legge n. 248 del 31 dicembre 2007, convertito con modificazioni dalla Legge n. 31 del 28 febbraio 2008
15. Decreto-legge n. 40 del 25 marzo 2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 73 del 22 maggio 2010
16. Decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011
17. Decreto-legge n. 70 del 13 maggio 2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 106 del 12 luglio 2011
18. Decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 11 del 15 luglio 2011
19. Decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 214 del 22 dicembre 2011
20. Legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (Legge di stabilità 2013)
21. Legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (Legge di stabilità 2014)
22. Decreto-legge n. 66 del 24 aprile 2014, convertito con modificazioni dalla Legge n. 89 del 23 giugno 2014

23. Decreto legislativo n. 156 del 24 settembre 2015
24. Decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 21 giugno 2017
25. Decreto-legge n. 124 del 26 ottobre 2019, convertito con modificazioni dalla Legge n. 157 del 19 dicembre 2019
26. Legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (Legge di bilancio 2020)
27. Legge n. 234 del 20 dicembre 2021 (Legge di bilancio 2022)
28. Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 101 del 13 aprile 2022
29. Decreto legislativo n. 110 del 29 luglio 2024
30. Piano strutturale di bilancio di medio termine, deliberato dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2024

## **Altre fonti**

1. Buettner T. 2024. Intervista per iscritto.