SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Finanze e tesoro

Audizione

Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e contestualmente l'esame del disegno di legge n. 1375 (Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali).

Roma, 11 marzo 2025

Premessa

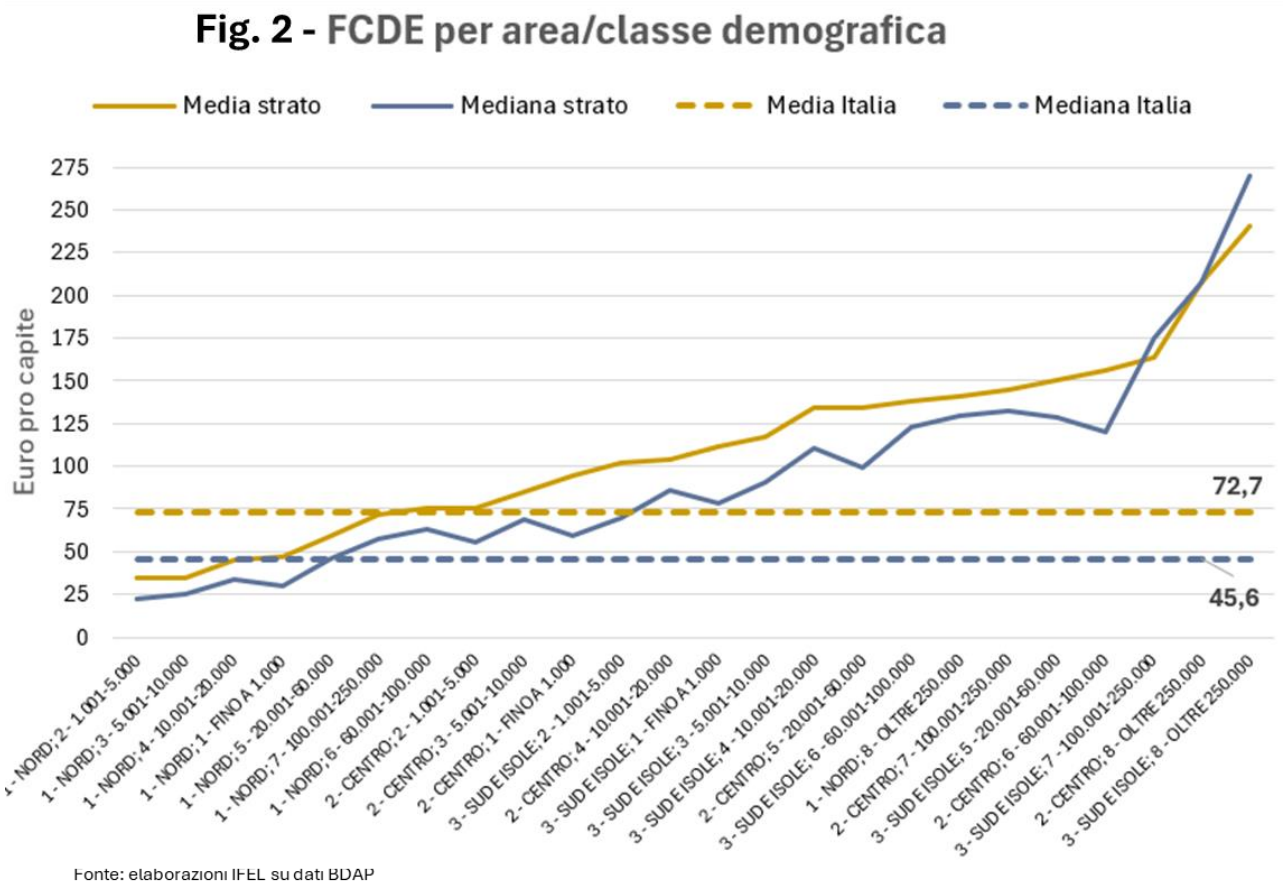
La riscossione delle entrate comunali costituisce un aspetto fondamentale della gestione degli enti, la cui insufficienza si riflette ormai direttamente nella gestione corrente per effetto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che impone di accantonare risorse di parte corrente commisurate alla quota di entrate accertate di cui non è ragionevole prevedere la sollecita riscossione. **Tale vincolo comporta una riduzione complessiva di capacità di spesa che ha ormai superato i 6 miliardi di euro annu**i (nel complesso circa il 10% del valore complessivo degli accertamenti correnti dei Comuni. Una dimensione abnorme, tanto più se si considera che l'incidenza del FCDE è particolarmente accentuata sui Comuni del Centro-Sud e su gran parte delle grandi città, come evidenziato dalle figure che seguono.

Fig 1 - FCDE accantonato nel bilancio di previsione per grandi aree

	FCDE 2023 (mld. euro)		Media	Mediana
AREA	v.a.	%	pro capite	pro capite
1 - NORD	1,7	*28%*	41,1	27,1
2 - CENTRO	1,6	*25%*	90,5	65,5
3 - SUD E ISOLE	3,0	*47%*	113,2	82,3
ITALIA (escluse RSS	**6,3**	***100%***	**72,7**	**45,6**

Come è evidente il **FCDE** è fortemente concentrato al Sud (fig.1), con quasi il 50% della massa complessiva e valori medi e mediani di molto superiori alle medie nazionali. I valori pro capite più elevati sono propri delle grandi città e dei comuni medio-piccoli del Centro e del Sud (fig.2). Peraltro è verificabile una forte correlazione tra dimensioni e concentrazione dei casi di disavanzo e di crisi finanziaria (nel complesso circa 1.200 Comuni) e i casi di maggior concentrazione del FCDE, che porta a considerare la debolezza nella riscossione delle entrate proprie una tra le principali cause di crisi finanziaria dei Comuni.

L'efficientamento delle entrate comunali va pertanto considerato come obiettivo primario non solo dei singoli Comuni che registrano più accentuate difficoltà, ma per il sistema



finanziario pubblico nel suo complesso, in quanto significativi recuperi su fronte delle entrate rappresentano di fatto una condizione insostituibile per la normalizzazione dell'offerta di servizi essenziali in vaste aree del Paese.

Prima di entrare nel merito specifico dell'audizione odierna, segnaliamo l'importanza di un intervento su più fronti, che comprenda – oltre a strumenti di riorganizzazione della riscossione svolta da soggetti pubblici dedicati – anche l'incentivazione dell'iniziativa di ciascun ente in materia di interventi diretti sulla gestione delle entrate di controllo di affidamenti a soggetti pubblici o privati preposti.

Tra queste preme segnalare due interventi normativi che possono costituire un valido supporto per gli obiettivi in questione.

In primo luogo, ANCI chiede da tempo un più convinto impegno del Governo alla **smobilizzazione di quote del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**, che permetta di liberare risorse a favore di una maggior incisività dell'azione recupero ed efficientamento della gestione delle entrate, prevedendo in alternativa:

a) **la revisione del sistema di calcolo del FCDE** per rendere possibile il riferimento ai dati di riscossione dell'ultimo anno di rendiconto (attualmente è almeno un triennio), al fine di incentivare l'attivazione di progetti autonomi, i cui effetti sul bilancio sarebbero così più ravvicinati;
b) la determinazione di una **procedura pattizia** che consenta di ridurre di una percentuale predeterminata l'accantonamento al FCDE, a fronte di progetti pluriennali verificabili annualmente, consentendo lo stesso risultato di cui al punto precedente.

In secondo luogo, ANCI ritiene necessaria una più ampia revisione del **sistema di potenziamento degli uffici e di incentivazione dei dipendenti** coinvolti nei progetti di miglioramento della gestione delle entrate (co. 1091, l. 145/2018), con particolare riferimento al perimetro delle entrate oggetto di intervento e individuazione del personale in relazione al coinvolgimento effettivo nei progetti e non alla formale assegnazione all'ufficio Tributi o Entrate. Questa esigenza resta prioritaria anche dopo la positiva messa a punto recata dalla legge di bilancio 2025 (co. 779) che ha chiarito la nozione di "maggiori entrate" da considerare per la determinazione dell'ammontare massimo dell'incentivo monetario da considerare, a fronte di difformi interpretazioni di talune Sezioni regionali della Corte dei conti che rischiavano di vanificare i progetti in questione, sia futuri che in corso.

Le fasi della riscossione

La gestione delle entrate comunali si configura come un processo articolato e multidimensionale, strutturato in tre fasi fondamentali e interconnesse: la riscossione spontanea, l'attività di accertamento e la riscossione coattiva. Come noto, tale articolazione risponde all'esigenza di garantire l'effettività dell'obbligazione tributaria, assicurando il regolare adempimento da parte del contribuente e, in caso di inadempienza, attivando strumenti accertativi e coercitivi finalizzati al recupero delle somme dovute.

L'efficacia di ciascuna fase e la loro interazione sistemica risultano decisive per assicurare il costante afflusso delle risorse finanziarie necessarie, minimizzando le entrate accertate ma non riscosse e potenziando al contempo la capacità di emersione delle basi imponibili occultate. Ciò consente di ampliare il perimetro dell'imposizione effettiva e di accrescere la manovrabilità fiscale dell'ente, con ricadute positive sulla programmazione economico-finanziaria e sull'equità del prelievo. In tale prospettiva la riscossione coattiva assume un ruolo strategico non solo in qualità di meccanismo di riscossione di ultima istanza, ma anche quale leva essenziale per garantire la solidità e l'efficacia complessiva dell'intero ciclo di riscossione delle entrate comunali.

Come evidenziato da una recente indagine campionaria condotta da IFEL[1] (allegata al presente documento), la riscossione coattiva non esplica solo effetti diretti relativamente al recupero dei crediti residui, ma svolge anche una funzione di rilevante impatto deterrente e dissuasivo.

Una riscossione coattiva effettiva ed efficace costituisce, infatti, a prescindere dall'ampiezza dei soggetti che coinvolge, un potente strumento di incentivo al pagamento spontaneo ed a quello sollecitato dall'attività di accertamento. In questo senso, la sua funzione deterrente si estende alla capacità di rafforzare la cultura della *compliance*, rendendo evidenti le conseguenze del mancato rispetto dell'obbligazione tributaria.

Al contrario, il mancato dispiegamento di una riscossione coattiva efficace rischia di pregiudicare gli sforzi compiuti con rifermento al maggior presidio della riscossione ordinaria ed al potenziamento dell'attività accertativa, compromettendo la possibilità di ottenere un effettivo incremento degli incassi.

[1] L'analisi indica che per ogni punto di incremento della riscossione coattiva si evince un incremento di 0,03 punti nella riscossione ordinaria spontanea dell'IMU e di 0,08 punti nella riscossione ordinaria delle sanzioni del codice della strada. Inoltre, l'efficacia della riscossione coattiva si riflette positivamente anche nella fase di accertamento, con un aumento di 0,19 punti nella riscossione da accertamento per l'IMU e di 0,08 punti per la TARI.

Nell'articolato quadro della gestione delle entrate comunali, la riscossione coattiva si configura pertanto come una fase essenziale, in cui le scelte relative all'assetto organizzativo e all'eventuale affidamento dell'attività a soggetti esterni influenzano direttamente l'efficacia del recupero e la capacità deterrente nei confronti dei comportamenti evasivi.

La carenza di informazioni complete e sistematiche sulla gestione della riscossione coattiva a livello locale ha indotto, nell'ambito dell'indagine IFEL citata, un necessario approfondimento finalizzato all'analisi delle dinamiche organizzative e delle modalità operative prevalentemente adottate dai Comuni italiani. I risultati dell'analisi hanno evidenziato il ruolo rilevante ricoperto da AdE-R, che si configura tuttora come un importante riferimento istituzionale per un'ampia quota di enti locali.

In particolare, l'indagine conoscitiva ha evidenziato la tendenza generale dei Comuni a delegare la fase di riscossione coattiva a soggetti esterni mediante il largo ricorso ai Concessionari privati (35%, spesso in abbinamento con l'attività di accertamento) o all'AdE-R (30,3% del campione), mentre solo una parte minoritaria di enti ricorre alla gestione diretta con supporti esterni, a Società in house, o alla gestione diretta con risorse interne (in complesso il 22,3% del campione). L'ampio ricorso all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdE-R) da parte dei Comuni non si traduce però in risultati particolarmente soddisfacenti in termini di efficacia nel recupero delle somme affidate.

I dati emersi dall'indagine evidenziano come il modello di affidamento all'AdE-R, pur rappresentando una scelta diffusa, registra livelli di performance significativamente inferiori a quelli conseguiti dai concessionari privati (che risultano quasi doppi rispetto ad AdE-R). Tali difficoltà appaiono ancora più marcate al Sud, dove la capacità di riscossione risulta significativamente inferiore rispetto alla media nazionale, in particolare per le entrate legate alla TARI e alle sanzioni del codice della strada.

Le ragioni di tali inefficienze risiedono sia nella natura stessa dei crediti degli enti locali, caratterizzati da importi mediamente esigui e frammentati che ne complicano il recupero, sia nell'impostazione strategica dell'Agenzia, la quale concentra le proprie attività sulle entrate di più agevole riscossione, principalmente quelle erariali. Di conseguenza, i crediti degli enti locali, più complessi da recuperare per le ragioni sopra esposte, finiscono per essere marginalizzati e non rientrano tra le priorità operative dell'Agenzia

Il "magazzino ruoli" dei crediti comunali

Quanto osservato trova peraltro conferma nei dati sul magazzino residuo forniti dalla stessa Agenzia, che quantifica in 25 miliardi la quota comunale di crediti nel magazzino del riscossore nazionale di cui almeno 6 miliardi valutati esigibili e dunque potenzialmente incassabili.

Tale dato – oltre ad evidenziare le strutturali inefficienze del sistema di riscossione nazionale – impone di valutare il dispiegamento di adeguate e tempestive azioni di recupero indirizzate prioritariamente verso la quota giudicata esigibile al fine di non pregiudicarne l'effettiva possibilità di incasso.

Le preoccupazioni circa il conseguimento di tali incassi risultano peraltro acuite alla luce delle recenti evoluzioni normative introdotte dal Dlgs 110/2024, che paiono orientate verso un progressivo disimpegno del riscossore nazionale dai crediti locali, anziché verso un

rafforzamento del suo ruolo e delle sue funzioni (es. discarico automatico e procedura di riaffidamento dei carichi, riduzione della possibilità di controlli da parte dell'ente creditore e delle responsabilità addebitabili a AdE-R etc.).

Più nello specifico, le ipotesi di discarico automatico comportano peraltro difficoltà correlate in relazione al riaffidamento dei carichi discaricati, il cui assorbimento difficilmente potrebbe essere garantito, su scala nazionale, attraverso modelli di gestione diretta da parte dei Comuni, che risultano allo stato attuale largamente minoritari.

In tale contesto – in assenza di interventi mirati di natura pubblica – l'alternativa più percorribile rispetto ad AdER consisterebbe in un maggiore ricorso a concessionari privati, una soluzione già ampiamente diffusa ma non risolutiva a livello sistemico, soprattutto per i Comuni di dimensioni più ridotte o con risorse limitate, che possono incontrare difficoltà sia nell'attivazione che nella gestione di affidamenti con soggetti privati, rischiando così di compromettere l'efficacia del recupero e di aggravare ulteriormente la loro sostenibilità finanziaria.

Al contrario, la scelta di riaffidare gli stessi crediti ad AdE-R – ovvero al medesimo soggetto che ne ha decretato il discarico – sebbene tecnicamente possibile, si tradurrebbe in un inutile dispendio di tempo e in un aumento del rischio di mancato incasso, perpetuando le stesse inefficienze che hanno portato all'eliminazione del carico senza alcuna reale prospettiva di recupero.

Appare poi opportuno segnalare la preoccupazione dell'ANCI circa le ipotesi di ripresa di interventi di stralcio obbligatorio delle somme iscritte a ruolo di minore entità, che possono avere effetti negativi importanti sui bilanci dei Comuni, soprattutto se relativi a posizioni affidate negli anni più recenti. Infatti, nonostante l'ampia applicazione delle regole contabili che prevedono la cancellazione dal bilancio finanziario di residui di oltre cinque anni (da portare al conto patrimoniale in caso di persistente sussistenza giuridica), questa condotta può trovare diverse eccezioni in quanto la revisione dei residui attivi può non essere avvenuta integralmente.

Per quanto riguarda, infine, le ipotesi di cartolarizzazione o comunque di cessione dei crediti, ANCI ritiene che tali eventualità debbano essere attentamente vagliate, al fine di salvaguardare i diritti dei contribuenti, che devono poter opporre le proprie eventuali ragioni di contrasto alle richieste, evitando così operazioni meramente finanziarie.

Riscossione AdE-R e possibili evoluzioni

Tutti questi elementi – sia di carattere generale che specifico – militano nel senso di ritenere necessario uno specifico ed ulteriore intervento legislativo per assicurare il miglioramento del servizio reso in tema di riscossione coattiva da parte del riscossore nazionale, l'Agenzia delle entrate-Riscossione (AdE-R). La scarsa attenzione manifestata, da Equitalia prima e da AdE-R poi, alla riscossione dei crediti (spesso di modesta entità) degli enti locali, associata ad una crescente sensazione di calo dell'efficacia, ha fatto sì che negli ultimi anni si sia assistito ad un fenomeno di diminuzione del ricorso dei comuni ai servizi del riscossore nazionale.

Con il decreto fiscale n. 193/2019 e la trasformazione di Equitalia in Agenzia delle Entrate e riscossione, è stata data la possibilità agli enti di affidare direttamente il servizio senza la necessità di ricorrere ad alcuna procedura di evidenza pubblica. Per quanto questa scelta, nell'ottica della semplificazione, abbia sicuramente snellito le procedure per la

scelta a favore del riscossore nazionale, non si è poi registrato un cambio di passo nell'operato di quest'ultimo.

La riscossione locale, per le sue caratteristiche intrinseche, richiederebbe prassi e modalità operative dedicate. I ruoli gestiti dagli enti locali si presentano, infatti, con una elevata frammentazione e con importi di modesta entità, elementi questi che renderebbero necessario un nuovo modello organizzativo da parte del riscossore nazionale per massimizzare il risultato delle attività in un contesto di valutazione di convenienza e di pervasività dell'intervento che non può essere mutuato direttamente dai generali criteri di valutazione dell'operato dell'Agenzia in termini di efficacia e efficienza.

ANCI evidenzia tuttavia la necessità di rafforzare l'attività di AdE-R nella riscossione coattiva dei crediti locali. In questa prospettiva, appare fondamentale un riequilibrio strategico dell'operato dell'Agenzia, affinché concentri una parte predefinita della propria capacità operativa sulla riscossione dei crediti di minore entità, sulla base di obiettivi parimenti predefiniti. A tal fine, è essenziale prevedere obiettivi specifici orientati ai crediti locali nell'ambito della Convenzione triennale MEF- AdE-R, evitando così che tali crediti risultino sistematicamente trascurati a favore del recupero di somme più elevate.

Un ulteriore elemento utile nel senso appena indicato potrebbe consistere nella rimodulazione della percentuale di remunerazione dell'attività di riscossione, che per i crediti di minore entità unitaria potrebbe essere incrementata rispetto all'attuale 1%, a fronte del più efficace dispiegamento delle attività dell'Agenzia in quell'ambito specifico. Tale adeguamento incentiverebbe AdE-R a destinare maggiori risorse e attenzione al recupero dei crediti locali, allineando gli obiettivi strategici ad una remunerazione più adeguata alla complessità dell'attività svolta.

L'alternativa al rafforzamento diretto di AdE-R – sia attraverso le soluzioni accennate, sia mediante una diversa configurazione del riscossore nazionale, che potrebbe includere l'istituzione di una Direzione specificamente dedicata alla gestione dei crediti di piccolo importo – potrebbe consistere nella creazione di un nuovo ente di riscossione, concepito per occuparsi in modo mirato ed efficiente della gestione e del recupero dei crediti di modesta entità.

Tale soggetto dovrebbe operare a servizio di tutti i soggetti pubblici che affidano carichi di piccolo calibro, garantendo un sistema di riscossione più specializzato ed efficiente, capace di ottimizzare le procedure di recupero e di adattarle alle specificità di tali crediti, spesso caratterizzati da importi ridotti ma numerosi, che necessitano di strategie di gestione differenziate rispetto a quelle adottate per crediti di maggiore entità.

L'istituzione di un soggetto dedicato espressamente alla gestione della riscossione coattiva comunale e, più in generale, degli enti pubblici che affidano crediti di piccolo taglio, dovrebbe basarsi su alcuni principi essenziali che ne garantiscano efficienza ed efficacia.

In via preliminare, qualsiasi ipotesi di istituzione di un nuovo soggetto dedicato alla riscossione dovrà necessariamente essere accompagnata da una definizione *ex ante* di solide e stabili sinergie con i principali attori della riscossione statale, quali l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione e Sogei. Tale coordinamento risulta essenziale per garantire un'integrazione efficace dei processi e delle banche dati, assicurando un flusso informativo strutturato e interoperabile, funzionale a una gestione efficiente e trasparente delle attività di riscossione, nonché all'abbattimento delle inevitabili difficoltà di avvio del nuovo soggetto.

Parallelamente, il nuovo soggetto dovrebbe disporre di una struttura informatica avanzata, capace di integrare e incrociare le informazioni necessarie per la determinazione delle posizioni debitorie e per il monitoraggio dei soggetti incaricati delle attività operative, i quali dovrebbero agire a livello di ambiti territoriali ottimali.

Per garantire un avvio efficace, sarebbe indispensabile prevedere una fase sperimentale adeguatamente finanziata, seguita dall'adozione di un modello di remunerazione calibrato sulla dimensione e sulle caratteristiche dell'intervento del nuovo ente, che potrebbe operare secondo diversi livelli di coinvolgimento.

Infine, l'accesso ai servizi offerti dal nuovo soggetto dovrebbe avvenire attraverso accordi o convenzioni, che garantiscano maggiore flessibilità e adeguatezza operativa e che, al contempo, consentano di procedere all'affidamento diretto, evitando il ricorso a procedure di gara, semplificando così il processo di adesione e favorendo un modello più snello ed efficiente nella gestione della riscossione.

In conclusione, l'ANCI sottolinea come il mancato rafforzamento di AdE-R e, ancor più, il suo progressivo ridimensionamento nel ruolo di riscossore dei crediti locali – come chiaramente emerge dal tenore degli ultimi interventi normativi – rischiano di lasciare i Comuni in una condizione di crescente debolezza della riscossione coattiva. In assenza di adeguate soluzioni di scala nazionale, o anche nelle more della piena operatività di altri soggetti dedicati, tali carenze possono trovare solo parziale e frammentaria soluzione sulla base dei modelli organizzativi attualmente in atto, con il conseguente pericolo di un'inefficace gestione del recupero dei crediti e di un ulteriore aggravio della sostenibilità finanziaria della parte più esposta del comparto comunale.