

PROGETTO RISCOSSIONE

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

FOCUS RISCOSSIONE COATTIVA



a cura di Alessandro Canzoneri
Firenze – 6 marzo 2025

Principali finalità e modalità dell'indagine vs Comuni



Colmare gap informativo sulle entrate comunali

Raccogliere dati quali-quantitativi aggiornati, integrando i dati contabili con dati operativi e gestionali per:

- **Analizzare la capacità di riscossione delle principali entrate comunali;**
- **Valutare l'efficacia delle singole fasi del ciclo di riscossione**
Analizzare la capacità di riscossione in ogni fase (ordinaria, accertamento e coattiva)
- **Identificare le maggiori determinanti della riscossione e le soluzioni operative più efficaci**
- **Analizzare i modelli organizzativi adottati** (es: gestione diretta, in house, concessionario privato, AdER) con l'obiettivo di individuare quelli più diffusi e di fornire informazioni in relazione alle performance ottenute

L'analisi ha previsto l'invio di una survey composta da 43 quesiti. Le risultanze sono state oggetto di un'analisi descrittiva, integrata da un'analisi econometrica multivariata.

! *Per quanto sia stato garantito un metodo rigoroso nell'analisi dei dati raccolti per assicurare l'affidabilità dei risultati, la natura campionaria dell'indagine comporta comunque alcune cautele che derivano dall'adesione volontaria alla survey e dalla composizione del campione. D'altra parte, la buona rappresentatività complessiva dell'analisi descrittiva, supportata da un'analisi econometrica multivariata condotta sul medesimo campione, consente, nonostante le necessarie cautele, di ricavare indicazioni significative dai dati raccolti.*

Capacità di riscossione per fasi: *Metodologia*



L'analisi della capacità di riscossione di **IMU, TARI, CUP e SCDS** è stata effettuata a partire dalle risultanze contabili di fonte Bdap (accertamenti ed incassi totali) riclassificate e distinte dai Comuni in base alla specifica fase del ciclo di gestione delle entrate (incassi ordinari, da accertamento e da coattiva) per il **periodo '18-'19-'21**

Indicatori calcolati	Descrizione	Metodo di calcolo
Tasso di riscossione ordinaria	% di incasso a seguito di riscossione spontanea su accertamento contabile	Incasso da riscossione ordinaria / accertamento contabile
Tasso di riscossione da accertamento	% di incasso da accertamento tributario in rapporto al differenziale tra accertamento contabile e riscossione spontanea	Incasso da riscossione a seguito di accertamento / (accertamento contabile – incasso da riscossione ordinaria)
Tasso di riscossione coattiva	% di incasso derivante da procedure coattiva in rapporto al differenziale tra accertamento contabile e gli incassi delle fasi precedenti	Incasso da riscossione coattiva / (accertamento contabile – incasso da riscossione ordinaria – incasso da riscossione a seguito di accertamento)
Tasso di riscossione complessiva	% di incasso totale su accertamento contabile	Incasso totale (ordinaria+accertamento+coattiva)/ accertamento contabile



Tale metodologia fornisce una misura dell'efficacia "interna" del processo di riscossione, che è valutato in rapporto alle entrate contabilmente accertate.

Non valuta la dimensione dell'evasione fiscale

Rappresentatività del campione

CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE

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

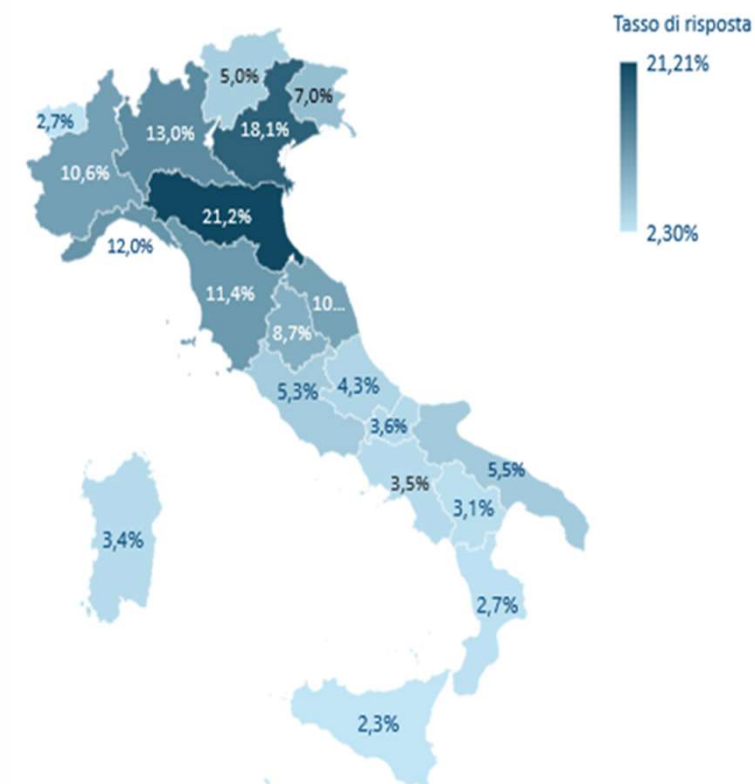
DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE PER CLUSTER DEMOGRAFICO

	Campione	Popolazione	Campione / popolazione
Cluster 1 Comuni sotto i 1.000 ab.	110	2.024	5,4% Il campione rappresenta il 5,4% dei Comuni sotto i 1.000 ab.
Cluster 2 Comuni tra 1.000 e 5.000 ab.	255	3.511	7,3% Il campione rappresenta il 7,3% dei Comuni tra 1.000 e 5.000 ab.
Cluster 3 Comuni tra 5.000 e 20.000 ab.	223	1.857	12,0% Il campione rappresenta il 12,0% dei Comuni tra 5.000 e 20.000 ab.
Cluster 4 Comuni tra 20.000 e 100.000 ab.	103	465	22,1% Il campione rappresenta il 22,1% dei Comuni tra 20.000 e 100.000 ab.
Cluster 5 Comuni oltre i 100.000 ab.	31	44	70,4% Il campione rappresenta il 70,4% dei Comuni oltre i 100.000 ab.

*Fonte dati: ISTAT (2021)

**Fonte dati: elaborazione di dati BDAP [BDAP 2022:Rendiconto SDB Allegato d Entrate per Categorie Enti Locali – TITOLO 1 (al netto delle entrate perequative) e TITOLO 3]

RAPPRESENTATIVITÀ DEL CAMPIONE A LIVELLO REGIONALE



Il ruolo della Riscossione Coattiva



L'analisi segnala la rilevanza dell'incisività della riscossione coattiva, che emerge come un elemento cruciale per garantire la solidità e l'efficacia complessiva dell'intero ciclo della riscossione.

La sua funzione non si limita infatti al **recupero dei crediti residui**, ma ha una forte **valenza dissuasiva e di deterrenza** che contribuisce a consolidare l'adesione all'accertamento ed a migliorare i tassi di riscossione ordinaria nelle successive annualità.

L'analisi econometrica conferma questa relazione indicando che **per ogni punto di incremento della riscossione coattiva si vince**:

Riscossione ordinaria spontanea: +0,03 IMU e +0,08 Sanzioni codice della strada

Riscossione da accertamento: +0,19 IMU e +0,08 TARI

Di contro il rafforzamento di una sola fase del ciclo della riscossione, in assenza di un adeguato potenziamento della riscossione coattiva, può non risultare sufficiente a determinare un effettivo aumento degli incassi, con il rischio di vanificare gli sforzi compiuti in fase accertativa o di incentivo all'adesione spontanea ;

Nonostante le risultanze econometriche confermino il potenziale della riscossione coattiva, i livelli di recupero effettivamente registrati rimangono, salvo eccezioni, piuttosto modesti !

Principali risultati per tipologia di Entrata

Media Campione nel triennio 18-19-21

Indicatori calcolati	IMU	TARI	CUP*	SCDS**
Tasso di riscossione ordinaria	86,2%	77,4%	76,4%	61,6%
Tasso di riscossione da accertamento	34,4%	17,8%	15,7%	/
Tasso di riscossione coattiva	16,3%	14,7%	14,9%	28,2%
Tasso di riscossione complessiva	92,4%	84,1%	83%	71,6%

La riscossione coattiva è debole per tutte le tipologie di entrate, eccetto le SCDS ma per un probabile «effetto rimbalzo»

Riscossione coattiva per Macro Area territoriale:

Macro-Area	IMU	TARI	CUP	SCDS
Nord-ovest	21,3%	31,7%	16,5%	31,9%
Nord-est	25,3%	13,2%	13,6%	32,5%
Centro	14,3%	12,1%	19,3%	21,5%
Sud e Isole	12,8%	2,6%	6,8%	7,3%
Media	16,3%	14,7%	14,9%	28,2%



Meno significativa la correlazione con l'andamento demografico, sebbene l'analisi descrittiva ed econometrica segnalino un certo aumento del livello di riscossione coattiva in corrispondenza dei Comuni molto grandi (oltre 100 mila abitanti).

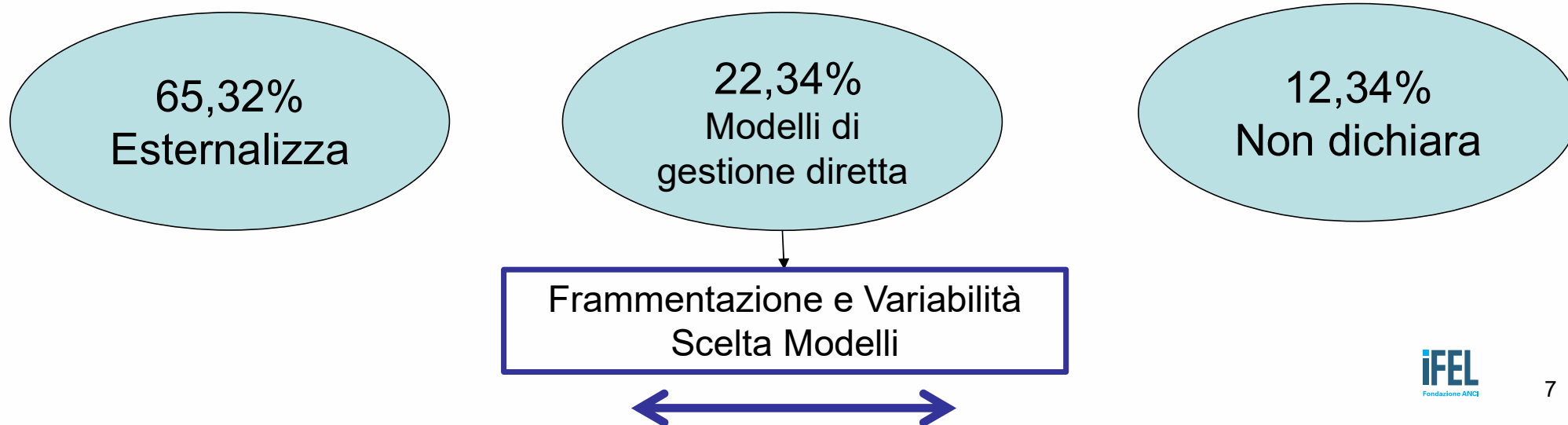
*Si ricorda che il **CUP** è entrato in vigore a decorrere dal 1° gennaio del 2021. Per gli anni antecedenti al 2021 pertanto il gettito considerato nell'analisi è dato dalla sommatoria dei gettiti dei prelievi sostituiti.

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

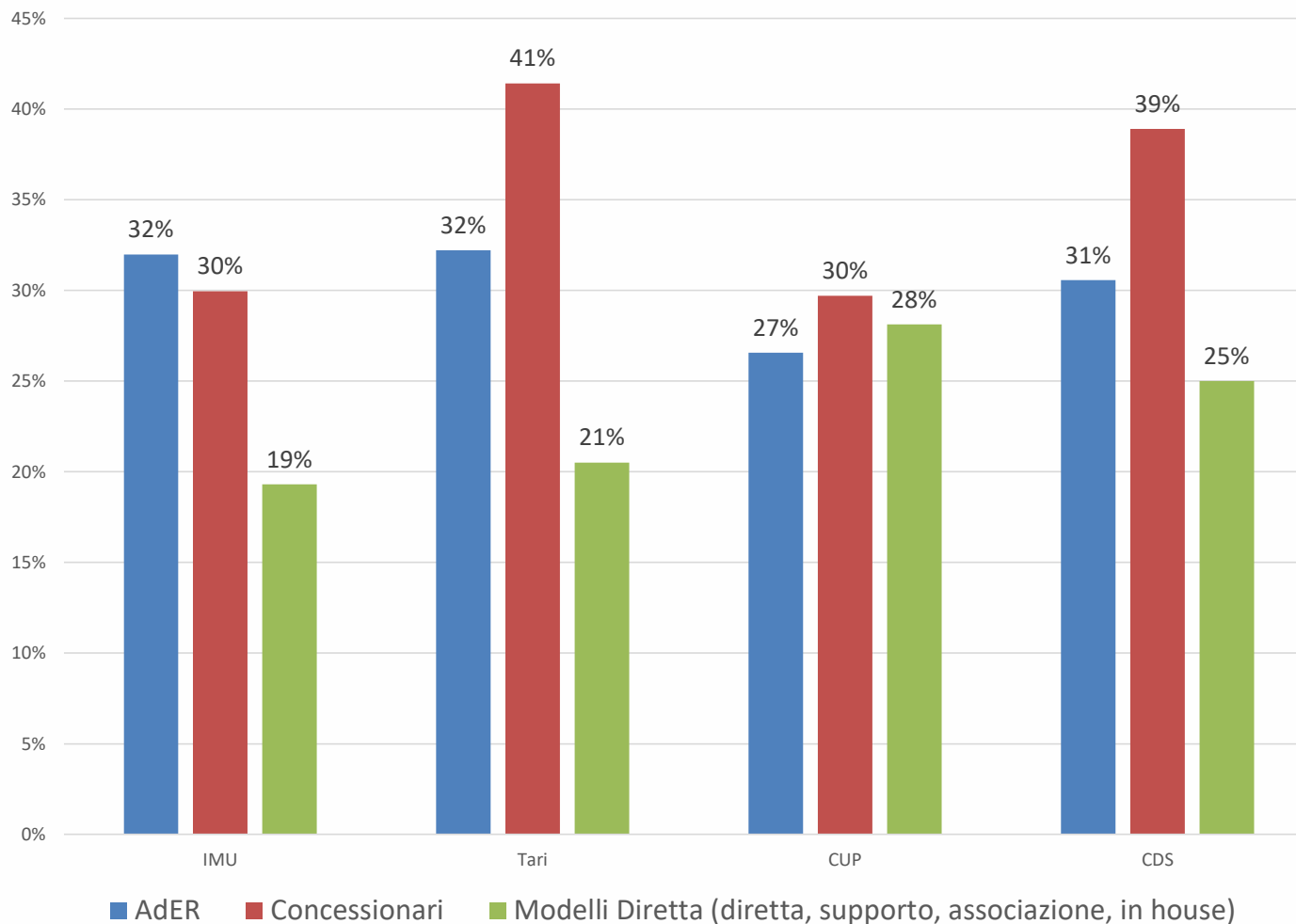
I modelli organizzativi adottati per la riscossione coattiva

In riferimento ai modelli organizzativi adottati, l'indagine ha evidenziato la tendenza generale dei Comuni a delegare la fase di riscossione coattiva a soggetti esterni:

- Concessionari privati (34,99%);
- AdER(30,33% del campione);
- Gestione diretta con supporti esterni (11,06%)
- Società in house (5,82%),
- Gestione diretta con risorse interne (5,46% del campione).



Modelli organizzativi riscossione coattiva per Entrate

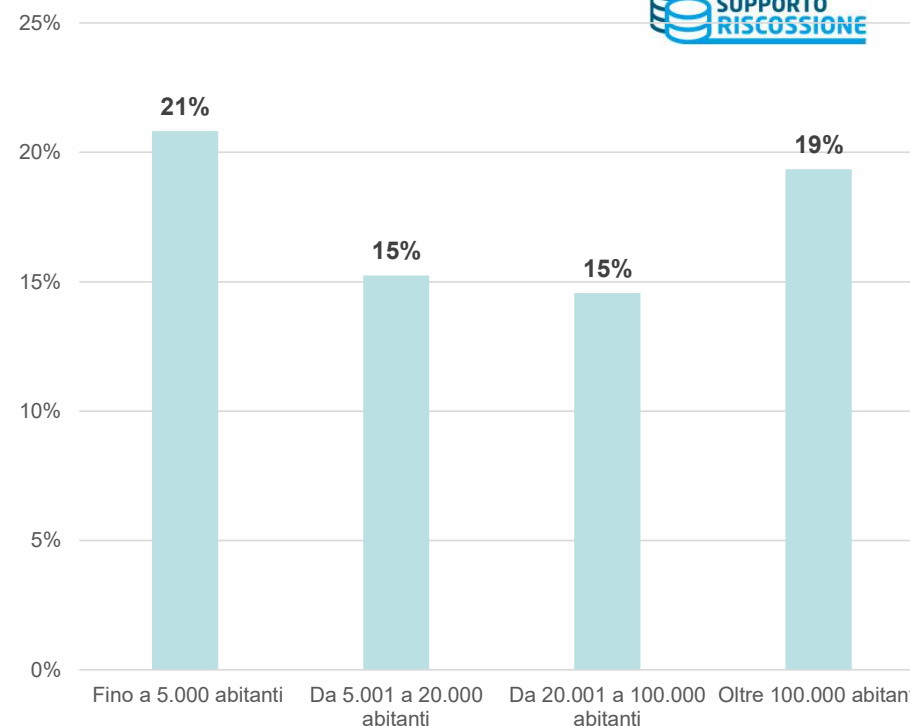
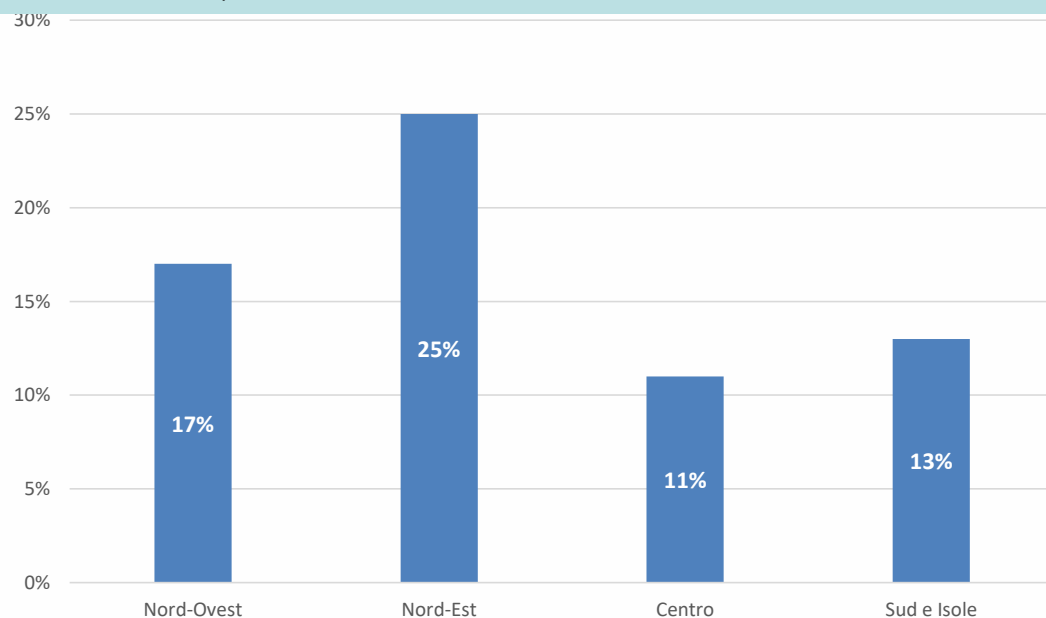


- **AdER** mantiene una quota relativamente costante intorno al 30% per tutte le entrate.
- **Concessionari** hanno la percentuale più alta nella riscossione della TARI (41%) CDS (39%) e CUP (30%)
- **Modelli Diretta** hanno percentuali più basse rispetto agli altri modelli, con il valore relativo più basso nell'IMU (19%) e il più alto nel CUP (28%)*

Incidenza dei modelli di gestione diretta per classe abitanti e area territoriale

⚠ La relativa elevata incidenza di modelli di gestione diretta nei **comuni piccoli** solleva dubbi sull'effettività della gestione. E' plausibile ritenere che, nella maggior parte dei casi, la riscossione coattiva diretta non venga gestita in maniera stabile e sistematica, ma piuttosto in modo occasionale o limitato a specifiche situazioni (prevalentemente diretta con supporti esterni)

- Nei **grandi comuni**, la gestione diretta è più diffusa rispetto a quelli medi, per via di economie di scala e di strutture amministrative più «solide».
- È interessante notare che, in entrambi i cluster (sia nei grandi comuni che in quelli medi), il 50% dei modelli di gestione diretta si basa su società in house. Segue la gestione diretta con supporto esterno (rispettivamente 33% e 27%).

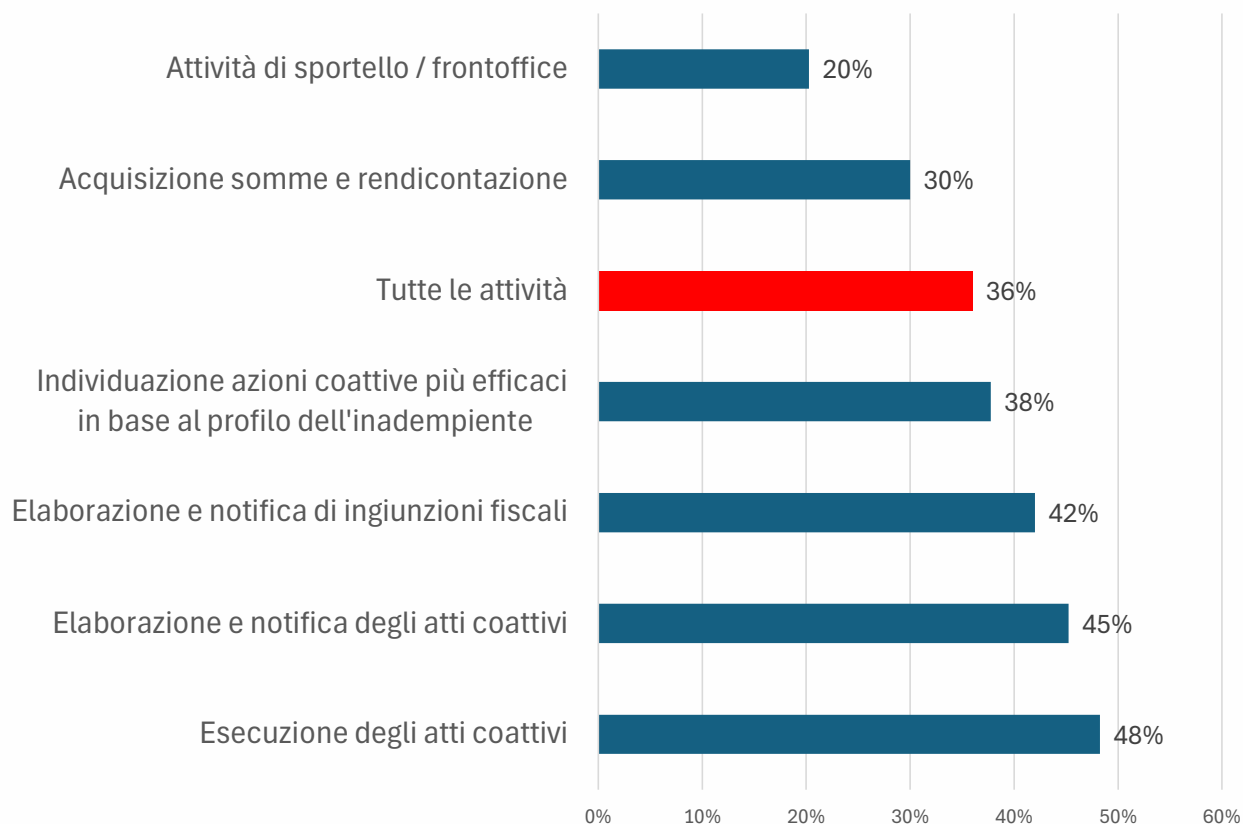


- L'incidenza più alta è nel Nord-Est (25%), di cui il 56% rappresentato da Società in house (Veneto e Trentino-Alto Adige).
- Segue il Nord-Ovest (17%);
- Il Centro (11%) e il Sud e Isole (13%) evidenziano una minore propensione alla gestione diretta.

Focus – Gestione diretta con supporto esterno



L'analisi dei dati mostra una chiara tendenza degli enti comunali a ricorrere al supporto esterno principalmente per le attività più tecniche e operative legate alla riscossione coattiva, mentre le funzioni più strategiche e di contatto con il cittadino tendono ad essere gestite ricorrendo meno al supporto esterno



✓ **Mantenere una stretta governance** sulla riscossione, scegliendo le azioni più efficaci in base ai profili dei debitori

- segmentare i debitori in diverse categorie, adottando strumenti di riscossione più adatti a ciascun caso (azioni cautelari e valutazione rateizzazione);
- gerarchia di utilizzo della gamma di strumenti più o meno incisivi;

✓ **Garantire il contatto diretto con i cittadini** per la gestione delle istanze.

✓ **Sfruttare competenze specializzate esterne** per la parte più complessa e procedurale, come elaborazione e notifiche, atti coattivi e ingiunzioni fiscali.

Modelli di gestione diretta vs esternalizzazioni



Abbiamo osservato il «comportamento» dei Comuni che gestiscono la riscossione coattiva in forma **diretta** rispetto a quelli che **esternalizzano** su alcuni aspetti chiave:

- 1 **Tempistica degli avvisi di accertamento** → Indicatore di efficienza amministrativa
- 2 **Strumenti di semplificazione/facilitazione** → Attenzione alla rateazione per favorire l'adesione al pagamento.

Tempestività attività di controllo

L'analisi econometrica ha evidenziato che l'**invio tempestivo degli avvisi di accertamento** non solo aumenta l'adesione dei contribuenti all'accertamento, ma ha un impatto positivo su tutte le fasi del ciclo di riscossione, contribuendo a rafforzare l'**efficacia della riscossione coattiva** e a favorire maggiore riscossione già nella fase ordinaria.



TEMPESTIVITA'

In caso di invio degli accertamenti **entro 1 anno**:

- Per la **TARI**, si registra un aumento sia nella **riscossione ordinaria** (+1,32 punti), che nella riscossione da **accertamento** (+7,49 punti) e **coattiva** (+8,52 punti).
- Per il **CUP**, incrementi significativi nella **riscossione ordinaria** (+9,68 punti) e **coattiva** (+9,74 punti). Anche l'invio **entro due anni** produce risultati positivi, in particolare per il CUP (+5,71 punti nella riscossione spontanea).

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

Invio degli avvisi di accertamento della specifica imposta (anni dalla violazione)		Modello organizzativo riscossione coattiva IMU		Modello organizzativo riscossione coattiva TARI		Modello organizzativo riscossione coattiva CUP	
		Gestione esterna (Concessionari, ADE Riscossione)	Gestione diretta (pura, in associazione, con supporti esterni, con società in-house)	Gestione esterna (Concessionari, ADE Riscossione)	Gestione diretta (pura, in associazione, con supporti esterni, con società in-house)	Gestione esterna (Concessionari, ADE Riscossione)	Gestione diretta (pura, in associazione, con supporti esterni, con società in-house)
1 anno	%	3	7	15	24	24	7
2 anni	%	15	17	20	13	31	57
3 anni	%	27	21	28	17	21	7
4-5 anni	%	55	55	36	26	24	29
TOTALE	%	100	100	100	100	100	100

Strumenti di semplificazione dell'adesione: la rateazione

ISTITUTO	Modello organizzativo di riscossione coattiva	
	Gestione esterna (Concessionari)	Gestione diretta (pura, in associazione, con supporti esterni, con società in-house)
Rateizzazione diversa da comma 796 L.160/2019	55,8	58
Richiesta di assicurazione/fideiussione	33	50,4

I Comuni del campione tendono a concedere:

- rateazioni più **brevi** di quanto previsto dalla norma statale per gli **importi alti**;
- rateazioni più **lunghe** di quanto previsto dalla norma statale per gli **importi bassi**

Adesione parziale per le fasce centrali che mostrano maggiore allineamento con la norma, ma con una tendenza a preferire il limite inferiore del numero di rate consentito.

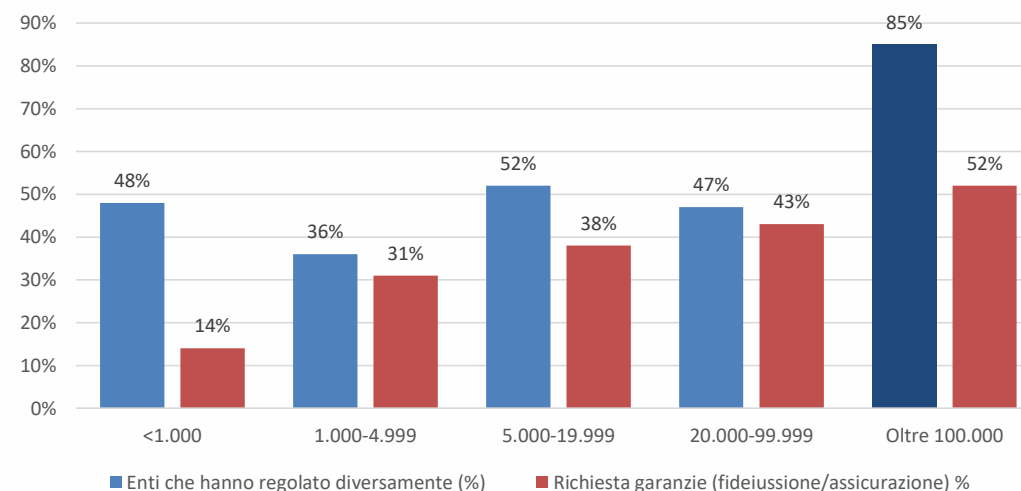
Per importi elevati, superiori a 20.000 euro, molti Comuni non raggiungono il numero massimo di rate previsto dalla norma, limitando la rateizzazione

◆ Diversamente, i Comuni che gestiscono direttamente la riscossione coattiva richiedono più frequentemente una garanzia finanziaria per la rateazione (50,4% dei casi)

◆ Il modello organizzativo incide poco sulla scelta di disciplinare diversamente la rateazione, che appare principalmente influenzata dalla classe dimensionale del Comune.

- Per i Comuni più grandi la «customizzazione» della rateizzazione può essere uno strumento chiave per facilitare il pagamento e aumentare la riscossione effettiva.
- Nei Comuni piccoli il debito medio per singolo soggetto è di norma inferiore, rendendo probabilmente meno necessaria regolamentazione ulteriore e previsione di garanzie fideiussorie

Per classe demografica



I modelli econometrici del livello di riscossione locale

MODELLI ORGANIZZATIVI - Risultati



Categorie	Variabile	IMU			TARI			CUP			Sanzioni del codice della strada		
		Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva	Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva	Riscossione ordinaria	Riscossione accertamento	Riscossione coattiva	Riscossione ordinaria	Riscossione coattiva	
CARATTERISTICHE DELL'ENTE	Modello organizzativo	Concessionario iscritto albo - sezione I	3,72	10,15	7,78 **	-5,32 *	17,66 **	6,90	-6,92	-4,87	16,10 **		16,04 *
		ADE Riscossione			5,33			6,21			0,00		16,04 *
		Gestione diretta con supporti esterni	-3,92 **	6,85	3,82	0,64	5,78	-2,79	-2,49	3,29	-4,43	-5,77	3,51
		Gestione diretta	-0,07	1,56	3,91	3,39 **	7,70	7,19	6,09	0,00	5,10	4,90	-5,04
		Gestione diretta in associazione	-3,61	-0,67	0,81	-5,15	16,93 *	-5,92					-12,41
		Società in-house	-1,79	-12,16 **	-1,34	3,58	-7,39	0,00	-3,45	-6,74	-8,42	5,65	0,00

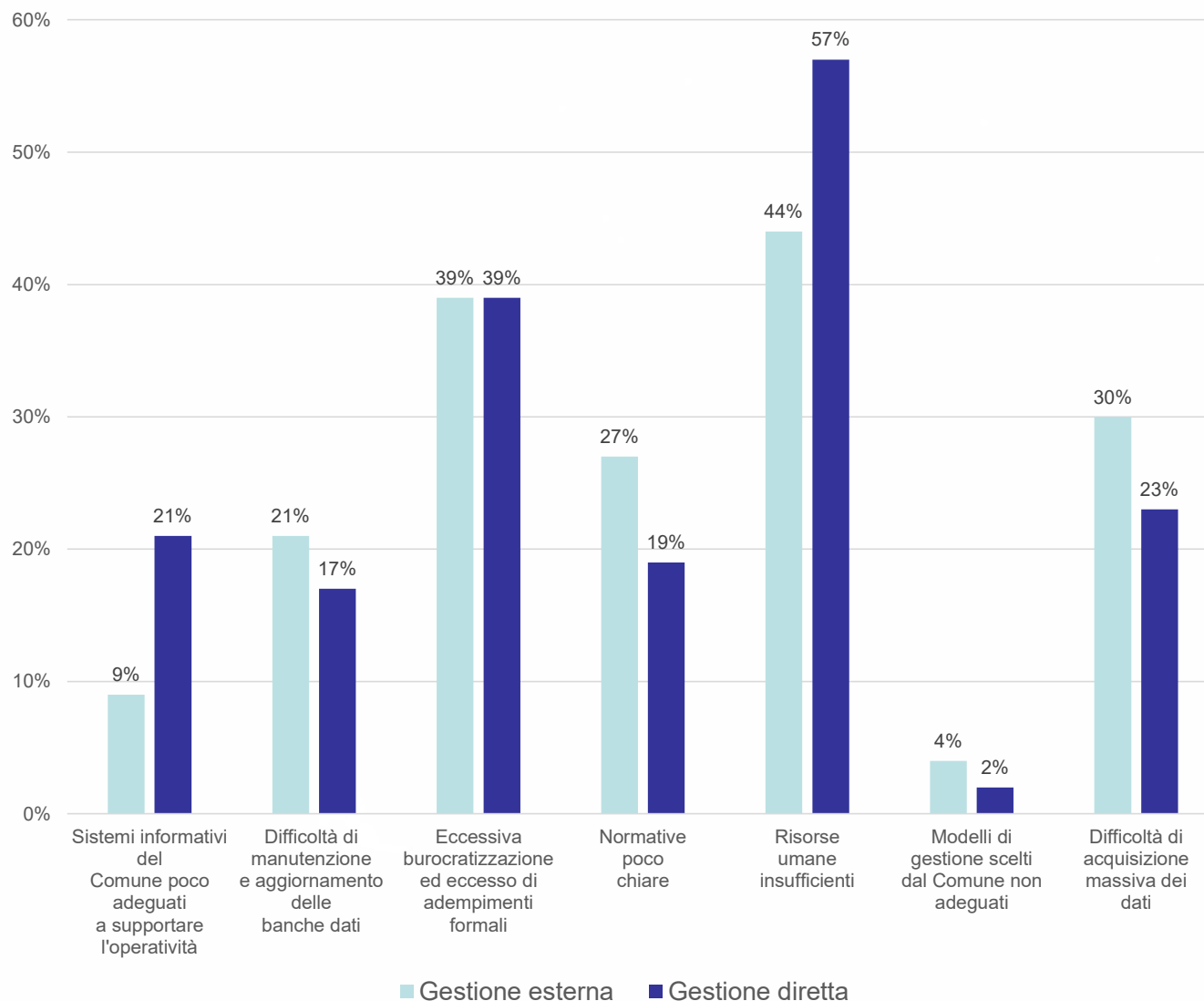
L'analisi econometrica, condotta incrociando i risultati di riscossione di ciascun Comune con i modelli organizzativi dichiarati dagli stessi Comuni, ha permesso di effettuare un benchmark con l'obiettivo di raccogliere indicazioni utili sull'efficacia dei diversi modelli di riscossione.

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

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

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

Problematiche della riscossione coattiva: il punto di vista dei Comuni



3 principali tipologie di difficoltà trasversali ai modelli organizzativi:

1 **Risorse umane insufficienti** Gestione diretta: 57% | Gestione esterna: 44%

2 **Eccessiva burocratizzazione** (39% per entrambi i modelli) e **Normative poco chiare**

3 **Difficoltà acquisizione massiva dati e manutenzione e aggiornamento delle banche dati**

1 specifica:

Sistemi informativi del Comune poco adeguati a supportare l'operatività (21% Comuni in gestione diretta)

Considerazioni conclusive



1. **Importanza strategica della riscossione coattiva:** La riscossione coattiva è una fase essenziale del ciclo di gestione delle entrate, non solo per il recupero delle somme dovute, ma anche per la sua funzione deterrente. Tuttavia i livelli di recupero effettivamente registrati rimangono, salvo eccezioni, piuttosto modesti. ---> Interventi normativi e organizzativi specifici.
2. **Diffuso ricorso ad esternalizzazione della riscossione coattiva:**
 - **Problemi legati all'affidamento ad AdE-R:** la riscossione locale presenta caratteristiche specifiche (crediti frammentati e di piccolo importo) che AdE-R non persegue in maniera efficace;
 - **Concessionari più efficaci ma l'esternalizzazione tout court non è esente da altre implicazioni** in quanto esige capacità di controllo e comunque implica **costi diretti** (aggio, etc.) ed **indiretti** (controllo, dipendenza etc.)
3. **I modelli di riscossione diretta** pongono diversi temi di adeguatezza:
 - Personale e delle competenze;
 - Scala organizzativa di efficienza (es: gestioni associate per comuni piccoli e medi);
 - Strumenti e Banche dati (parità di accesso ai dati di cui dispone il riscossore nazionale)

A livello micro non esiste una «ricetta» universalmente valida: la scelta «ottimale» dipende dalle condizioni di partenza di ciascun ente e dal contesto di riferimento.

Grazie per l'attenzione!

Alessandro Canzoneri
Coordinatore Tecnico Progetto Riscossione
Dipartimento Finanza Locale
IFEL Fondazione ANCI

Mail: alessandro.canzoneri@fondazioneifel.it

Sito di Progetto: <https://riscossione.fondazioneifel.it/>