

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

52.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 APRILE 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i>	3	Ferrero Roberta (L-SP-PSd'Az)	13
Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, avvocato Ernesto Maria Ruffini, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.		Fragomeli Gian Mario (PD)	13
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i> . . . 3, 12, 13, 14, 17		Perosino Marco (FIBP-UDC)	12
Ruffini Ernesto Maria, <i>direttore dell'Agenzia delle entrate</i>	4, 14	Presutto Vincenzo (M5S)	12
		<i>ALLEGATO: documentazione consegnata dal direttore dell'Agenzia delle entrate Ernesto Maria Ruffini</i>	18

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del direttore dell’Agenzia delle entrate, avvocato Ernesto Maria Ruffini, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L’ordine del giorno reca l’audizione, ai sensi dell’articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera, nonché ai sensi dell’articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, del direttore dell’Agenzia delle entrate, avvocato Ernesto Maria Ruffini, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. Faccio presente che l’avvocato Ruffini è accompagnato dal dottor Sergio Cristallo, direttore centrale coordinamento normativo dell’Agenzia delle entrate, e dal dottor Luigi Favè, direttore dell’Area riscossione dell’Agenzia delle entrate-riscossione. Nell’introdurre l’audizione odierna, sottolineo che la presenza dell’avvocato Ruffini permetterà alla Commissione di acquisire un importante bagaglio di informazioni e di elementi valutativi circa il ruolo svolto dall’Agenzia delle entrate nell’ambito del pro-

cesso finalizzato alla piena attuazione del federalismo fiscale e del principio di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali. Potranno, pertanto, essere affrontati in questa sede molti dei delicati profili concernenti il complesso ambito di funzioni che afferiscono all’amministrazione dei tributi, a partire dalle competenze in materia di accertamento e riscossione, di controllo e verifica, di contrasto agli inadempimenti e all’evasione, di contenzioso, di assistenza ai contribuenti, di gestione del catasto e del patrimonio immobiliare, fino alle attività di consulenza e supporto tecnico, nonché di collaborazione e scambio di dati con il sistema delle autonomie per i servizi connessi al prelievo fiscale. Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla giunta per il Regolamento della Camera, riunione del 4 novembre 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, faccio presente che, in conformità a quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nonché alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizioni, dopo la relazione introduttiva da parte del direttore dell’Agenzia delle entrate darò la parola un oratore per gruppo. Conclusa questa fase della discussione si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un’eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica. Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a far pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. A questo punto rinnovo il benvenuto all’avvocato Ruffini, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per aver accettato l’invito, e gli cedo la parola.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle entrate*. Grazie, signor presidente. Grazie dell'invito, onorevoli commissari. È un'opportunità per l'Agenzia delle entrate, che viene concessa da questa Commissione, di fornire il nostro contributo — speriamo utile — nell'ambito dell'indagine sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. Nel mio intervento, mi soffermerò sul ruolo dell'Agenzia nell'attuazione del federalismo fiscale, con riferimento particolare ad alcuni aspetti operativi che andremo, via via, vedendo. Innanzitutto, vorrei partire dal ruolo dell'Agenzia delle entrate nell'attuazione del federalismo fiscale, attraverso l'analisi dei tributi gestiti dall'Agenzia delle entrate e tutte le varie convenzioni che li regolano. Per quanto riguarda l'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) e le addizionali regionali e comunali, tra l'Agenzia entrate e le regioni e le province autonome sussiste un proficuo rapporto di collaborazione nella gestione di questi tributi, cioè IRAP e addizionale regionale all'IRPEF, che viene disciplinato da apposite convenzioni in base alle quali l'Agenzia assicura l'assistenza ai contribuenti per la corretta applicazione delle imposte e per gli adempimenti che ne conseguono. In particolare, ogni anno sono pubblicati sul sito internet dell'Agenzia i modelli di dichiarazione IRAP e redditi persone fisiche con le relative istruzioni e vengono messi a disposizione dei contribuenti i software di compilazione e controllo per l'invio telematico delle dichiarazioni stesse. Nelle istruzioni dei modelli dichiarativi è riportata la normativa statale, mentre la normativa regionale è reperibile sul sito internet del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze e nell'area fiscalità regionale e locale. Altro aspetto, che viene assicurato tramite queste convenzioni, è quello relativo alla liquidazione dell'imposte sulla base delle dichiarazioni presentate, che viene eseguita contestualmente a quella relativa ai tributi erariali mediante procedure automatizzate. L'esito di questa attività di liquidazione viene comunicata al contribuente per evitare la reiterazione degli errori e assicura la tem-

pestività dei pagamenti ancora dovuti. Altra area è quella del controllo formale delle dichiarazioni, che può determinare un aumento del reddito imponibile utilizzato come parametro di riferimento per il calcolo dell'addizionale regionale dell'IRPEF a seguito del mancato riconoscimento, parziale o totale, di oneri deducibili, questo è un esempio. Altra area è quella dell'accertamento dell'imponibile non dichiarato e delle relative imposte. Queste sono attività vere e proprie di controllo diretto a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale e sono eseguite dagli uffici dell'Agenzia, avvalendosi dei poteri previsti in materia di imposte sui redditi. Gli uffici dell'Agenzia provvedono, oltre all'attività di accertamento, all'irrogazione delle sanzioni amministrative relative alle violazioni contestate. Altra area è quella dell'accertamento con adesione, rispetto al quale viene data comunicazione al competente ufficio delle regioni che possono delegare i propri funzionari a presenziare al procedimento con il contribuente. Poi abbiamo la tutela davanti agli organi del contenzioso, ovviamente per eventuali controversie che vengono instaurate dai contribuenti relative alle imposte che sono state contestate a loro, la liquidazione d'ufficio o su richiesta del contribuente dei rimborsi delle imposte, quelle versate in eccesso o quelle non dovute, l'esecuzione dei rimborsi, l'esecuzione vera e propria e la riscossione spontanea, ovvero per l'acquisizione di somme pagate spontaneamente dai contribuenti in autoliquidazione oppure in acquiescenza. A seguito dell'attività di liquidazione, accertamento e controllo, le regioni si avvalgono del sistema del versamento unificato, il cosiddetto modello F24, e della struttura di gestione. Poi abbiamo la riscossione coattiva. In caso di mancato versamento delle somme dovute a seguito dell'attività di liquidazione, accertamento e controllo, gli uffici dell'Agenzia affidano il recupero coattivo delle somme ormai definitivamente fissate all'Agenzia delle entrate-Riscossione. Poi la gestione dell'attività di consulenza giuridica e di interpello, che è quella attività di assistenza ai contribuenti nell'individuazione dell'esatta portata delle norme

vigenti. Poi, su base non convenzionale, invece, l'Agenzia gestisce anche l'addizionale comunale all'IRPEF, sostanzialmente con le stesse modalità che abbiamo prima visto. Per quanto riguarda un altro tributo, la tassa automobilistica, l'Agenzia delle entrate gestisce la riscossione, l'accertamento e il recupero, i rimborsi e l'applicazione delle sanzioni e il contenzioso della tassa automobilistica solo per le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna. Per adempiere a questi fini, l'Agenzia si avvale di archivi informatici delle tasse automobilistiche di queste due regioni, collocati all'interno del sistema informativo del Pubblico registro automobilistico, il PRA, che viene gestito dall'Automobile Club d'Italia, l'ACI. La gestione di questi archivi avviene mediante la cooperazione, regolata da disciplinari veri e propri che ne regolamentano i flussi di informazione con l'ACI. Nelle altre regioni e nelle province autonome, invece, la tassa automobilistica è gestita direttamente dall'ente. A decorrere dal 1° gennaio del 2020, i pagamenti relativi alle tasse automobilistiche sono effettuati, per tutto il territorio nazionale, attraverso il servizio pago bollo gestito dal sistema PagoPa, progettato tra l'Agenzia per l'Italia digitale e l'ACI. Per quanto riguarda la gestione dei versamenti F24 di cui prima si faceva cenno, in linea generale, le norme in materia di riscossione di tributi locali prevedono che il versamento delle entrate tributarie dei comuni e degli altri enti locali possa essere effettuato direttamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore, sui conti correnti postali intestati all'ente impositore stesso mediante il sistema di versamenti tramite Modello F24, i cosiddetti versamenti unitari, che si è ormai consolidato nel corso degli anni coinvolgendo tutti i principali tributi locali, oppure attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori, da ultima, come abbiamo visto, la piattaforma PagoPa. Ognuna delle modalità di versamento presenta caratteristiche diverse in termini di semplicità di utilizzo da parte dei contribuenti, nonché di tempestività ed efficienza nel rendere disponibili le somme versate e i flussi infor-

mativi di rendicontazione agli enti locali. Peculiari, diversamente, sono le caratteristiche del sistema dei versamenti F24. Con questo modello, infatti, i contribuenti possono adempiere a numerosi diversi obblighi di versamento attraverso un unico strumento, eventualmente utilizzando in compensazione i crediti tributari e non, anche di natura diversa rispetto ai tributi dovuti. Le differenti tipologie di versamento e compensazione e gli enti destinatari del gettito sono identificati mediante l'utilizzo di diversa esazione, modello F24 e indicazione di specifici codici e causali. La ripartizione e rendicontazione ai vari enti delle somme riscosse attraverso il modello F24 sono demandate a una struttura cosiddetta di gestione, che attraverso procedure automatizzate, perfezionate nel corso degli anni, elabora tutte le informazioni analitiche dei versamenti e riversa agli enti territoriali le somme riscosse. L'Agenzia supporta, poi, anche la gestione e la riscossione tramite F24 dei tributi di pertinenza degli enti locali, adottando direttamente i provvedimenti richiesti dalla normativa primaria e intervenendo ai tavoli di lavoro con la predisposizione di decreti attuativi con il Ministero dell'economia e delle finanze insieme all'ANCI e agli altri soggetti istituzionali coinvolti. Negli anni più recenti sono state disciplinate, con provvedimento dell'Agenzia entrate, le modalità di versamento tramite F24 dell'IMU. È stata implementata la procedura per lo scorporo e l'attribuzione a province e città metropolitane della quota di tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene ambientale, cosiddetta TEFA, è stato attivato il versamento, tramite F24, dell'imposta immobiliare sulle piattaforme marine. Quando ad altre convenzioni, al fine di consentire alle regioni e agli enti locali di disporre delle informazioni e dei dati necessari a pianificare e gestire la propria autonomia tributaria, l'Agenzia delle entrate mette a disposizione una serie di servizi che assicurano a regioni, province e comuni il flusso delle informazioni contenute nelle proprie banche dati utili al raggiungimento dei fini propri istituzionali. L'Agenzia offre un catalogo di servizi stan-

dard di cooperazione informatica, fruibili con diverse modalità di erogazione, dandone visibilità alle categorie di enti in base alle finalità che ne legittimano l'utilizzo, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa sulla protezione dei dati personali. I servizi sono messi gratuitamente a disposizione degli enti per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, attraverso un processo di autorizzazione per le finalità richieste riconosciute pertinenti dell'Agenzia. Per gli enti locali è stato definito un panel di servizi standard che consente di uniformare il trattamento e di velocizzare l'iter di convenzione. Accanto ai servizi anagrafici reddituali, di registro, dei rimborsi, anche quelli catastali, cartografici e osservatorio del mercato immobiliare, gli enti locali possono interrogare i versamenti effettuati con modello F24 o F23 di competenza dell'ente. Questi servizi sono erogati attraverso piattaforme specifiche che sono, poi, indicate nel testo che ho consegnato alla Commissione. Nel corso degli anni, nell'ottica del federalismo fiscale, l'Agenzia ha assicurato anche il necessario supporto per la definizione della *governance* dei processi catastali. L'impianto normativo del processo di decentramento delle funzioni catastali deve necessariamente salvaguardare il principio dell'unitarietà del sistema catastale nazionale e individuare un ruolo centrale dello Stato e dell'Agenzia entrate, con riferimento a compiti di *governance* e presidio delle predette funzioni. Del resto, l'unitarietà del sistema catastale nazionale è stata ribadita anche negli atti di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale del Ministero dell'economia e delle finanze. Il legislatore attribuisce all'Agenzia delle entrate la responsabilità della gestione unitaria e certificata della base dati catastale e dei flussi di aggiornamento dell'informazione. L'Agenzia, tra l'altro, effettua il controllo della qualità delle informazioni catastali e dei processi di aggiornamento degli atti, gestisce l'infrastruttura tecnologica, svolge funzioni di vigilanza sulle attività di accettazione e registrazione degli atti di aggiornamento da parte dei comuni. Sono previsti, altresì, strumenti volti a rafforzare lo scam-

bio informativo tra l'Agenzia e i comuni ed è stato costituito, a tale proposito, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un organo paritetico di indirizzo sulle modalità di attuazione e qualità dei servizi assicurati dai comuni e dall'Agenzia nello svolgimento delle funzioni loro attribuite in materia di catasto. Al fine di consentire la fruizione dei dati catastali e rendere proficua la collaborazione nella gestione del catasto, l'Agenzia rende disponibili ai comuni, tramite il sistema di interscambio e il portale per i comuni, le informazioni contenute nei materiali catastali che sono, poi, meglio illustrate tra i vari servizi. L'Agenzia fornisce, tramite tale portale, i dati sugli aggiornamenti catastali pervenuti dai professionisti nel mese in corso per favorire i conseguenti controlli di coerenza con informazioni in materia edilizia in possesso dei comuni. In particolare, sono confrontate le caratteristiche dichiarate per ciascuna unità immobiliare con informazioni disponibili e sono segnalate eventuali incoerenze all'Agenzia, da parte dei comuni, che provvede agli adempimenti di competenza. Anche per quanto riguarda gli atti di aggiornamento tecnico del Catasto terreni presentati all'Agenzia, si provvede ad effettuare la comunicazione, tramite il portale, al fine di consentire le verifiche relativamente all'avvenuto deposito presso l'ente locale. A tal riguardo, segnalo che è in corso di realizzazione di un'intesa con l'ANCI una radicale rivisitazione delle modalità di deposito dei tipi di frazionamento presso i comuni. Sarà difatti l'Agenzia e non più i professionisti incaricati a provvedere a tale adempimento in via telematica, con modalità totalmente automatica. In sostanza, il deposito avverrà mettendo a disposizione dei comuni, direttamente sul portale, gli atti di aggiornamento geometrici per i quali vige tale obbligo prima della loro approvazione, avendo cura di trasmettere automaticamente a ciascun comune, a mezzo di posta elettronica certificata, la comunicazione di avvenuto deposito. Tramite il portale dedicato a tutti i comuni d'Italia, ad esclusione di quelli siti nelle provincie di Trento e Bolzano, vengono messe a disposizione con frequenza

mensile delle informazioni di competenza relativa al controllo delle superfici degli immobili, variazione nelle titolarità degli immobili, elenco degli immobili per i quali è stata presentata una richiesta di ruralità e l'elenco delle particelle sulle quali insistono immobili non dichiarati in catasto. Tale informazioni consistono nell'espletamento delle funzioni proprie degli enti locali relative alla gestione di fiscalità locale. Nel caso di necessità di ulteriori approfondimenti, i comuni possono accedere alle banche dati dell'Agenzia tramite SISTER e acquisire informazioni puntuali, interrogando sia le banche dati catastali che quelle ipotecarie relative ad immobili situati all'interno del territorio nazionale. A marzo 2022 risultavano essere 7.724 i comuni che fruiscono dei servizi di consultazione puntuale. È inoltre disponibile l'accesso puntuale delle planimetrie delle unità immobiliari urbane per le attività di controllo delle superfici degli immobili, soprattutto ai fini della tassa sullo smaltimento dei rifiuti. Da gennaio 2021, l'Agenzia ha completato l'insieme dei servizi telematici a valore aggiunto che permettono ai comuni di poter comunicare atti tecnici e amministrativi relativi a beni del proprio patrimonio immobiliare per l'aggiornamento delle banche dati catastali. Da ultimo, segnaliamo la collaborazione dell'Agenzia delle entrate, comuni e ISTAT che, con la prossima pubblicazione di provvedimenti interdirezionali tra l'Agenzia delle entrate e l'Istat, consentirà l'attivazione dell'Archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane che, con i suoi servizi, offre anche, per finalità fiscali, un'ulteriore chiave di individuazione degli immobili e conseguentemente un miglior governo del territorio. L'erogazione del servizio di visura catastale da parte dei comuni, previa sottoscrizione di un apposito protocollo di intesa con l'Agenzia, rappresenta, inoltre, un'esperienza consolidata da diversi anni, consentendo ai comuni che ne fanno richiesta di offrire un utile servizio ai propri cittadini, i quali possono evitare di recarsi presso gli uffici dell'Agenzia delle entrate. Alla data del 31 dicembre scorso, 2021, erano attivi 285 sportelli catastali decentrati, intera-

mente gestiti dai comuni nelle loro sedi, con proprio personale, attraverso i servizi forniti dall'Agenzia. In un'ottica di semplificazione dei processi amministrativi e per consentire ad un maggior numero di comuni di erogare ai propri cittadini i servizi di visura catastale, senza l'onere di dover gestire la parte contabile legata ai tributi speciali catastali, l'Agenzia ha predisposto un nuovo servizio, che presumibilmente sarà avviato nel corso di quest'anno, per dar modo ai comuni di erogare visure personali fornite gratuitamente ai titolari di diritti reali registrati in catasto. Un ulteriore elemento che vogliamo sottoporre all'attenzione di questa Commissione, presidente, è quello della partecipazione dei comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali. La partecipazione dei comuni all'attività di accertamento, che è disciplinata dal 2005, è stata resa operativa poi, successivamente, con provvedimenti attuativi del 2007 e 2008 del 2012. Le modalità di partecipazione sono determinate tenendo conto della distinzione dei ruoli, delle competenze e dei poteri istituzionali rispettivamente riferiti ai comuni e all'Agenzia delle entrate, con l'obiettivo di assicurare il progressivo sviluppo di ogni utile sinergia per il contrasto all'evasione fiscale, secondo i criteri di collaborazione amministrativa. I comuni partecipano all'attività di accertamento nell'ambito dell'ordinario contesto operativo di svolgimento delle proprie attività istituzionale mediante la trasmissione telematica agli uffici dell'Amministrazione di segnalazioni qualificate. Al fine di consentire ai comuni l'individuazione di situazioni di anomalia fiscale relative al proprio territorio, l'Agenzia delle entrate rende loro disponibili le informazioni presenti in anagrafe tributaria. Le segnalazioni trasmesse sono opportunamente vigilate dall'amministrazione, tenuto conto anche dei criteri di proficuità comparata, e possono dare luogo ad avvisi di accertamento che, al momento della riscossione, consente il riconoscimento dall'ente locale segnalante di una quota di partecipazione alle maggiori imposte e sanzioni riscosse. La predetta quota di compartecipazione è strutturata conteggiando, a se-

guito alle segnalazioni inoltrate all'ente, sia delle sanzioni adeguate sia la quota delle maggiori somme relative ai tributi, ovvero alle sanzioni collegate al recupero dei contributi previdenziali e assistenziali riscossi a seguito di interventi che abbiano contribuito al buon esito dell'accertamento stesso. In particolare, per quanto riguarda i settori impositivi interessati si evidenziano le ultime disposizioni che stabiliscono che le quote incentivanti riconosciute ai comuni, si calcola sulle somme definitivamente riscosse, comprensive di interessi e sanzioni relativamente a questi settori: imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sui redditi delle società, sul valore aggiunto e di registro, ipotecarie e catastali tributi speciali. Nel 2011 sono state ampliate temporaneamente al 100 per cento le quote di compartecipazione. Si evidenzia che, allo stato attuale, la proroga risulta aver esaurito i propri effetti e pertanto, in assenza di interventi legislativi, la quota incentivante risulta ridotta a quella prevista, individuata nel 50 per cento delle maggiori imposte e sanzioni riscosse a titolo non definitivo, comunque elevata rispetto all'iniziale misura del 33 per cento. Gli importi da riconoscere ai comuni relativamente alla quota incentivante sono estratti annualmente tramite appositi *report* informatici. Questi sono successivamente inoltrati al Dipartimento delle finanze. La procedura di versamento ai comuni e i criteri di distribuzione della quota incentivante spettante sono, invece, di competenza del Ministero dell'interno. Si precisa che ai comuni delle regioni a Statuto speciale lo Stato ha riconosciuto solo la quota di gettito affluita al bilancio dello Stato, mentre è cura delle dette regioni provvederà eventualmente al riconoscimento della quota di tributi erariali affluita nei rispettivi bilanci regionali nel rispetto degli statuti. In merito ai profili operativi, è previsto un coordinamento centrale dei diversi attori coinvolti, avente la finalità di verificare tempestivamente eventuali criticità di processo, che si articola secondo una procedura di trasmissione delle predette segnalazioni qualificate da parte dei comuni che avviene tramite l'accesso al portale, Siatel - Punto Fisco. Le segnala-

zioni dei comuni, a seconda degli ambiti di interesse, vengono inviati per successiva lavorazione all'Agenzia delle entrate o alla Guardia di finanza. Le segnalazioni trasmesse dai comuni all'Agenzia delle entrate vengono recepite mediante la struttura segnalazioni unificati all'interno di una specifica area. Gli esiti dell'attività di controllo effettuata dalla Guardia di Finanza, attivata sulla base delle segnalazione dei comuni, sono trasmessi all'Agenzia delle entrate mediante un'ulteriore procedura e la lavorazione complessiva delle segnalazioni è tracciata informaticamente, in modo da rendere disponibili le somme riscosse al comune che ha effettuato la segnalazione. Con riferimento ai risultati della partecipazione dei comuni alle attività di accertamento, si evidenzia che dal 2009 al 2021 risultano inviate, da 1.153 comuni circa, 120.000 segnalazioni. Le segnalazioni acquisite dall'Agenzia delle entrate hanno dato origine a 20.000 atti impositivi, il che vuol dire che le altre sono state ritenute non fondate, per una maggiore imposta accertata di 386 milioni di euro, per un importo riscosso di 139 milioni di euro. I dati esposti dicono che, per ogni segnalazione, è stato possibile accertare mediamente circa 19.000 euro, in corrispondenza di riscuotere un importo medio di 7.000 euro. Per quanto riguarda le somme riversate ai comuni, ai fini della distribuzione della quota incentivante per la partecipazione ad attività di accertamento i cui criteri di distribuzione sono di competenza del Ministero dell'interno, l'ultimo dato disponibile fa riferimento alle somme erogate a 280 comuni per il contributo dell'anno 2021, per un importo totale di 6 milioni e 490.000 euro. Vi sono dunque ampi margini perché l'istituto conosca ulteriore diffusione, dal momento che a utilizzare detta opportunità, offerta dalla normativa, è appena il 3,5 dei 7.904 comuni italiani e qui un appello ai comuni, appunto, di avvalersi della collaborazione con l'Agenzia entrate a questi fini, ma anche di fare attenzione alla tipologia di segnalazioni che ci vengono inviate vista, appunto, la bontà di molte segnalazioni che sono trasmesse che, poi, non portano a un effettivo atto impositivo,

perché poi, a seguito dell'istruttoria fatta da Agenzia entrate, vengono ritenute, appunto, infondate. Passiamo alla parte relativa all'Agenzia delle entrate-Riscossione. L'attuale quadro della riscossione delle entrate degli enti locali è frutto di un'articolata evoluzione normativa ben nota a questa Commissione che dal 1° luglio 2017, con l'istituzione dell'ente pubblico Agenzia delle entrate-Riscossione, dopo una fase commissariale successiva all'epoca del gruppo Equitalia, ha portato alla possibilità per le amministrazioni locali di deliberare l'affidamento diretto alla stessa Agenzia delle attività di riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali proprie delle società da esse partecipate. In sintesi, da tale data gli enti locali possono svolgere il servizio di riscossione delle proprie entrate secondo queste modalità: lo svolgimento del servizio tramite risorse interne, cioè lo stesso comune o ente locale si avvale dei propri funzionari e del proprio personale per la riscossione, affidamenti in *house* del servizio attraverso società strumentali partecipate, appunto, dagli enti locali, oppure l'affidamento del servizio all'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, che è titolare dello svolgimento delle funzioni di riscossione nazionale previa una delibera del comune, o affidamento del servizio, tramite le ordinarie procedure ad evidenza pubblica, a soggetti privati. La norma ha voluto, in tal modo, agevolare gli enti locali, sopperendo alle gravi difficoltà riscontrate dagli enti stessi nel dotarsi di un'autonoma organizzazione per svolgere il servizio della riscossione e facendo assumere all'Agenzia delle entrate-Riscossione un ruolo di supplenza qualificata, in quanto è sufficiente una delibera dell'ente locale per conferirle le funzioni di riscossione nei casi in cui non si ritenga opportuno ricorrere ad altre modalità di affidamento del servizio. Immaginiamo che per gli 8.000 scarsi comuni che ci sono sul territorio italiano, piuttosto che dotarsi di una struttura in grado di svolgere una gara ad evidenza pubblica, o avere una società partecipata o avere personale interno, può essere più semplice affidare direttamente, da qui, appunto, la supplenza

qualificata. Con la legge di bilancio 2020 sono state dettate alcune disposizioni di riforma della riscossione agli enti locali che, con l'obiettivo di potenziarne l'efficacia, hanno introdotto l'istituto dell'accertamento esecutivo, anche per le entrate tributarie, IMU, TARI e patrimoniali degli enti locali, con l'eccezione delle contravvenzioni al codice della strada. In particolare, per quanto di specifico interesse di Agenzia delle entrate-Riscossione, il provvedimento ha disposto che, a partire dal 1° gennaio 2020, l'avviso di accertamento relativo ai tributi degli enti locali e gli atti della riscossione delle entrate patrimoniali emessi dagli enti stessi, nonché il connesso provvedimento di irrogazione della sanzione, devono contenere l'intimazione ad adempiere all'obbligo di pagamento degli importi e l'indicazione espressa che, in assenza della proposizione di ricorsi, una volta decorsi i termini di pagamento, essi costituiscono titoli esecutivi idonei ad attivare le procedure esecutive cautelari senza la preventiva notifica alla cartella di pagamento. Se mi consentite una piccola annotazione, spesso viene non correttamente messa in prospettiva questa disposizione. L'immediata esecutività di un avviso di accertamento, già presente nel nostro ordinamento per le entrate erariali e per i contributi previdenziali, quindi per gli atti di accertamento dell'Agenzia delle entrate e per gli atti di accertamento dell'Istituto nazionale di previdenza sociale, può sembrare un qualcosa di invasivo rispetto alla sfera patrimoniale del contribuente, in realtà è un atto di tutela della sua sfera patrimoniale in questo senso. La fase della iscrizione a ruolo e della successiva notifica della cartella di pagamento allunga il processo amministrativo entro il quale si muovono sia l'amministrazione finanziaria sia il contribuente. Quindi, alla fine, all'esito dell'eventuale ricorso, laddove soccombente, il contribuente, per l'inserimento della fase della notifica della cartella di pagamento, dovrà pagare maggiori interessi moratori. Viceversa, l'immediatezza dell'avviso di accertamento esecutivo, oggi non previsto per la contravvenzione al codice della strada ma previsto per tutto il resto,

in realtà è una forma di tutela della sfera patrimoniale, perché consente di risolvere in minor tempo il processo amministrativo per verificare la debenza o meno di queste somme e consentire al contribuente, laddove voglia adeguarsi alla pretesa in positivo o comunque alla richiesta di pagamento, di pagare meno interessi moratori di quelli che sarebbero, invece, dovuti laddove ci fosse stato anche l'inserimento della fase della notifica della cartella di pagamento. Quindi, se di primo acchito, l'immediata esecutività, può sembrare un effetto di un'eccessiva invasività dell'amministrazione nella sfera patrimoniale, in realtà è una tutela della sua sfera patrimoniale, perché diminuisce l'eventuale pretesa monetaria. Per quanto riguarda il sistema di remunerazione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, con riferimento all'attività di riscossione affidata dagli enti locali all'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono intervenuti significativi cambiamenti con l'ultima legge di bilancio, come ben noto a questa Commissione, che ha previsto una profonda riforma del sistema di remunerazione del servizio nazionale della riscossione, eliminando gli oneri di riscossione, quello che una volta si chiamava «aggio esattoriale». Non si chiamava più aggio esattoriale perché non esistevano più le esattorie, c'è un Agente nazionale della riscossione che è un ente pubblico economico. È un importante passaggio voluto dal Parlamento, da questo Parlamento, perché ha eliminato il cosiddetto «aggio» che esisteva nel sistema della riscossione nazionale dall'Unità d'Italia fino al dicembre scorso, per i carichi affidati dai creditori all'agenzia. A decorrere dal 1° gennaio, tutti i nuovi carichi, quindi tutti i nuovi crediti affidati ai fini della riscossione all'Agenzia delle entrate-Riscossione, non hanno più l'aggio esattoriale. In particolare, l'intervento di riforma nel prevedere uno stanziamento annuale a carico del bilancio dello Stato delle risorse necessarie a far fronte agli oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione, ha eliminato il cosiddetto aggio, in precedenza previsto per riscossione coattiva nella misura del 6 per cento. Questa misura è variata nel

corso degli anni, prima era l'8, prima era ancora più alta, se ricordo bene, a carico del contribuente, oppure nella misura del 3 per cento a carico del contribuente per i pagamenti effettuati nei 60 giorni successivi alla notifica di pagamento. Per l'attività svolta dall'agente di riscossione, a decorrere dal 1° gennaio 2022 è, inoltre, venuta meno la precedente disposizione che prevedeva a carico del singolo ente creditore il rimborso all'agente di riscossione delle spese relative alle procedure esecutive e alla notifica della cartella di pagamento non riscossa del contribuente. In sintesi, con il nuovo sistema di remunerazione da Agenzia delle entrate-Riscossione, per i carichi affidati agli enti creditori e alla stessa Agenzia, a decorrere dal 1° gennaio 2022 rimangono a carico del contribuente una quota correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri oneri di riscossione, e una quota correlata all'attivazione delle procedure esecutive e cautelari da parte dell'agente di riscossione. Quote che, se rimosse da parte dell'Agenzia, vengono riversate all'erario; non sono trattenute evidentemente dall'Agenzia delle entrate-Riscossione. A carico degli enti locali, il nuovo sistema di remunerazione ha, invece, previsto una quota pari all'1 per cento delle somme rimosse, e una quota — nella misura da definire con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze — in caso di emanazione di un provvedimento che riconosce, in tutto o in parte, non dovute le somme affidate. Tali quote sono riversate, l'ho anticipato prima, al bilancio dello Stato, unitamente al cosiddetto aggio riscosso su carichi affidati fino al 31 dicembre 2021, perché chiaramente su tutti i crediti affidati e ancora non riscossi che sono nel magazzino dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, laddove vengono riscossi, la quota aggio che viene riscossa viene, poi, riversata al bilancio dello Stato a parziale copertura degli oneri di funzionamento del servizio alla riscossione, perché oggi l'Agenzia delle entrate-Riscossione, al pari dell'Agenzia delle entrate, appunto, ha uno stanziamento per il suo finanziamento con cui vengono pagati i costi di gestione, dal personale, alla locazione, agli investimenti e agli appalti.

Le modalità di riscossione delle entrate degli enti locali: è ben noto a questa Commissione, è una riscossione a mezzo ruolo nei confronti di soggetti che non hanno adempiuto spontaneamente al pagamento delle somme dovute. L'ente locale dà avvio al recupero delle somme non riscosse previa iscrizione al ruolo attraverso la cartella di pagamento avvalendosi dell'Agenzia delle entrate-Riscossione. Questo riguarda il codice della Strada, perché, abbiamo visto, per le altre entrate, invece, ci sono accertamenti esecutivi. La riscossione a mezzo ruolo è, quindi, la forma di sanzione con la quale l'ente locale richiede, attraverso la cartella di pagamento dell'Agenzia delle entrate-Riscossione il versamento delle somme dovute. Per tali tipologie, sulla base di apposite convenzioni, gli enti della fiscalità locale che non hanno provveduto in autonomia possono anche affidare all'Agenzia delle entrate-Riscossione il compito di inviare al contribuente, prima della notifica della cartella, un invito bonario al pagamento personalizzato in base alle esigenze dell'ente creditore. Solo in caso di mancato pagamento dell'avviso di invito bonario, l'Agenzia delle entrate-Riscossione notifica la cartella di pagamento e, in assenza del pagamento, dà avvio all'azione di recupero. Per quanto riguarda le somme, invece, dovute e contenute negli avvisi di accertamento esecutivo, queste sono affidate da parte dell'ente locale all'Agenzia delle entrate-Riscossione, ai fini dell'attività di riscossione coattiva nei confronti del contribuente che non provvede al pagamento. Agenzia delle entrate-Riscossione, tenuto conto delle prime richieste pervenute da alcuni enti, ha definito modalità di trasmissione delle informazioni necessarie per l'acquisizione sul sistema informativo dell'agente della riscossione degli accertamenti esecutivi notificati ai debitori. È stato implementato un nuovo servizio *web*, denominato « Accertamenti esecutivi degli enti », a disposizione, appunto, degli enti. A causa dei vari cambiamenti, anche normativi, intervenuti alla gestione delle entrate degli enti locali, nell'ultimo decennio si è assistito a una progressiva riduzione degli affidamenti di carichi per la riscossione

coattiva e volontaria da parte dei comuni, passando da 6.161 comuni del 2011, a 2.758 nel 2021. La contrazione maggiore si è avuta per gli affidamenti degli inviti di pagamento per la riscossione pre-ruolo che ovviamente, rispetto alla soluzione coattiva, presenta minori difficoltà gestionali. Per quanto riguarda i volumi dei carichi affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione dai comuni e delle riscossioni conseguite, si riportano di seguito le grandezze degli ultimi cinque anni. Passiamo dai carichi affidati di 1.487 milioni di euro nel 2017, a 2.605 milioni di euro nel 2021 e a una riscossione di 809 milioni di euro nel 2017 e 339 nel 2021. Calcolate che il 2020 e il 2021, comunque sia, hanno subito ovviamente la sospensione dell'attività di riscossione a causa della pandemia e il legislatore ha sostanzialmente sospeso l'attività di riscossione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione. Quindi il 2020 e il 2021 non sono anni, diciamo, di riferimento per una valutazione complessiva, possiamo fermarci al 2019, eventualmente. Sotto il profilo organizzativo, l'agente della riscossione è strutturato per una gestione unitaria dei rapporti con il debitore iscritto a ruolo, quando lo stesso abbia pendenze con più enti creditori. Il modello di funzionamento della riscossione gestita dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, mirando alla riduzione delle spese complessive a carico del contribuente e alla realizzazione di economie di scala, non prevede una gestione esclusiva della riscossione dei carichi affidati agli enti locali, cioè viene riscosso il debito relativo a un codice fiscale, una partita IVA, complessivamente formato da parte di tutti quanti gli enti creditori nei confronti di quel soggetto. Tutti i processi di riscossione che vanno dalla notifica della cartella di pagamento, alla gestione delle richieste di rateizzazione, all'invio di sollecito pagamento, fino allo svolgimento di procedure esecutive cautelari per il recupero dei crediti affidati ai diversi enti creditori, sono realizzati a partire dal codice fiscale del debitore o dalla partita IVA, che rappresenta il perno attorno a cui si sviluppa l'intera attività di riscossione. Tali economie si riducono se uno stesso soggetto

è unicamente debitori di importi affidati per la riscossione da un solo ente locale in quanto, oltre alla complessità correlata al numero di posizioni debitorie da gestire, alcune tipiche procedure di recupero coattivo non sono attivabili, al di sotto di certe soglie previste dal legislatore. Un ulteriore elemento di complessità che determina un allungamento delle tempistiche dei processi di riscossione è costituito dalla necessità, nei casi di somme dovute fino a mille euro, di inviare al debitore uno specifico sollecito di pagamento e attendere 120 giorni da tale invio prima di poter procedere ad azioni cautelari esecutive. Ferma restando la necessità di proseguire sulla strada del complessivo efficientemente tramite la sempre più spinta automazione e digitalizzazione dei processi di riscossione, l'efficacia e la celerità della fase di riscossione coattiva possono essere perseguite attraverso l'utilizzo dell'accertamento esecutivo, quello che dicevamo prima, che elimina, in caso di mancato pagamento, ai fini dell'avvio delle procedure di recupero coattivo da parte dell'agente della riscossione, la necessità di produrre e notificare al debitore un ulteriore atto, spesso causa di insorgenza di contenziosi in relazione a pretese ormai definite ma sulle quali, sottolineo ancora l'effetto paradossale dell'ulteriore maturazione di interessi moratori in capo al soggetto debitore. Per le entrate affidate dagli enti locali a mezzo ruolo, risulta necessario comprimere sempre più l'intervallo temporale tra l'anno di maturazione delle entrate e quello di consegna del relativo carico all'agente di riscossione, in quanto tale intervallo, cioè il ritardo in cui l'ente locale consegna il ruolo all'agente della riscossione rispetto all'anno in cui è sorto il credito, all'anno di riferimento del credito, incide negativamente sulla *performance* di riscossione e comporta il rischio di inibire lo svolgimento della successiva attività di recupero a causa del decorso dei termini di prescrizione del diritto di credito. Io mi fermo qui, presidente. Grazie dell'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei, direttore. Passiamo ora agli interventi e domande da

parte dei colleghi. Si è iscritto il senatore Perosino. Prego, ne ha facoltà.

MARCO PEROSINO. Grazie, presidente. Direttore, buongiorno. Abbiamo preso atto di cose scritte in maniera molto ordinata e coordinata, delle attività, soprattutto per quanto riguarda i tributi locali. Per l'istituto della segnalazione, non riesco a comprendere ancora il motivo – ma lo dico prima di tutto a me stesso – perché non sia ancora decollato del tutto: le segnalazioni sono ancora relativamente poche, anche se comincia a essere significativo sia l'incasso, sia il ristoro a favore dell'ente e comunque, una volta effettuata questa operazione, i tributi possono andare a regime per cui, per gli anni successivi, vengono incassati, quindi è un istituto da potenziare. Sono, poi, dell'idea che l'Agenzia delle entrate-Riscossione debba essere mantenuta c'era qualche idea di riformare – perché comunque è un reparto, una funzione a sé e, secondo me, tutto sommato funziona. Conosco la questione dell'aggio, perché per chi lo paga è caro, ma, in realtà, è un'attività – effettuata anche con personale qualificato – che dà una percentuale relativamente bassa, e si tratta di passare le giornate a percorrere chilometri senza rintracciare gli interessati, e non è un'attività simpatica. Conosco qualche persona che fa questo mestiere, non è molto facile. Il famoso magazzino fiscale, di cui abbiamo parlato in altre Commissioni, è una cosa delicata, da vedere. È stato poi realizzato quel provvedimento di sistemazione contabile del magazzino fiscale che era di miliardi e che poi è stato, con un provvedimento, riportato alle vere posizioni? Non mi ricordo più. È un po' dove volevo arrivare, perché è stato interessante, anche per noi commissari, capire meglio come funziona, ma, tutto sommato, credo che sia uno dei reparti dell'amministrazione pubblica che ha fatto dei passi notevoli, soprattutto in termini di trasparenza, di chiarificazione e anche semplificazione. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, senatore Presutto.

VINCENZO PRESUTTO. Buongiorno, presidente. Buongiorno, dottore Ruffini.

Grazie per l'illustrazione dettagliata che ci ha fatto questa mattina. Il tema della riscossione, soprattutto degli enti locali, è un tema molto gravoso, l'abbiamo trattato anche in altri passaggi della nostra Commissione ed è alla base, quasi sempre, delle situazioni anche di predissesto e di dissesto, appunto, degli enti locali in modo particolare. Allora, io vorrei farLe delle domande molto dirette. Capire, ad esempio, l'incidenza, la differenza, se è stata misurata, di riscossione dei comuni nel momento in cui si rivolgono, sulla base di convenzioni, all'Agenzia delle entrate. Cioè, se è stato fatto uno studio che verifica questa misurazione, perché sarebbe, in ogni caso, un risultato che poi è spendibilissimo anche in termini di emulazione da parte degli altri comuni. E poi vorrei chiederLe ancora, dottore, quali sono le criticità che voi rilevate da parte dei comuni, diciamo, vere e proprie resistenze rispetto a questa possibilità, appunto, di stipulare delle convenzioni con l'Agenzia delle entrate perché, effettivamente, la competenza che voi avete nel settore è difficile che possa essere ripetuta per migliaia di volte da parte dei comuni, soprattutto quando abbiamo comuni che hanno dei limiti, delle inefficienze in termini di riscossione molto, molto gravose. Quindi, la domanda è anche questa: quali sono le criticità e cosa può essere fatto per migliorare ancora di più, diciamo, l'utilizzo, da parte degli enti locali, dei servizi offerti dall'Agenzia delle entrate? Vi ringrazio.

PRESIDENTE. A Lei. Prego, onorevole Fragonelli.

GIAN MARIO FRAGONELLI. Buongiorno, presidente. Grazie, direttore. Io ho due questioni che vorrei sottoporre al direttore, che ringrazio per l'intervento esaustivo e puntuale sul federalismo fiscale e l'attività che svolge l'Agenzia delle entrate. Molto spesso, in una versione un po', permettemi, propagandistica, noi sentiamo parlare delle difficoltà che, in qualche modo, potrebbe portare una mappatura degli immobili, quindi quella cosiddetta riforma del catasto che è prevista anche nella delega

fiscale. Lei oggi, dottor Ruffini, ci ha in qualche modo ricostruito che questo è un processo in itinere, nel senso che, sostanzialmente, quotidianamente c'è un rapporto tra l'Agenzia e i comuni di aggiornamento del catasto. Noi abbiamo potuto vedere che quelle poche decine di comuni che hanno attivato le microzone hanno comportato, da questo punto di vista, un aumento importante, anche della rendita catastale, per oltre 180 milioni, quindi a dimostrazione che, quando l'Agenzia delle entrate lavora con i comuni, lo fa in una logica di recupero anche e di regolarizzazione di immobili che non hanno rendite corrette. Quindi, questo avviene normalmente. Volevo, quindi, capire un po' da Lei come sta procedendo quest'attività che, molto spesso è malcelata, invece, come se fosse qualcosa di bloccato, che non esiste e se c'è una previsione di sviluppo e di intensificazione anche di questa attività da parte dell'Agenzia delle entrate. L'altra questione che mi interessa capire: noi abbiamo l'Agenzia delle entrate che negli ultimi anni si è dimostrata particolarmente capace e ha ottenuto dei grandi risultati, tanto da diventare un fiore all'occhiello a livello europeo, penso in particolare alla fatturazione elettronica. Vorrei capire, da questo punto di vista, se quegli importanti compiti che abbiamo segnato rispetto ai nuovi strumenti dell'intelligenza artificiale, che ricadute anche questi possono avere, per un miglior rapporto tra enti nazionali, comuni, regioni, quindi miglioramento anche della qualità degli accertamenti, dei prelievi, grazie a questi nuovi strumenti tecnologici che l'Agenzia delle entrate ha dimostrato di saper usare e di essere, appunto, tra le prime in Europa. Quindi se ci può dire qualcosa anche rispetto a un'evoluzione di questo processo, di questi strumenti e gli effetti che questi potranno avere nel migliorare anche la qualità dei rapporti tra enti territoriali e l'Agenzia delle entrate. Grazie, direttore.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, senatrice Ferrero.

ROBERTA FERRERO. Grazie, presidente, e grazie, direttore Ruffini, per l'e-

saustiva relazione. Servirebbero confronti molto più spesso su questi argomenti, perché questo è un argomento che tocca direttamente famiglie, aziende e persone, gli abitanti di questo nostro Paese. Allora, tre domande. Una è una precisazione: ho sentito il collega Fragomeli, il quale parla di continui rapporti con Agenzia delle entrate, ovviamente, per la messa a punto delle rendite catastali. In realtà, qua si parla per il futuro di un adeguamento delle rendite catastali, di future riforme che rischierebbero di portare ad aggiornare, magari, le rendite catastali o il catasto per chi già paga; chi già ha la sua rendita catastale se la vede, magari, aumentata e questo è il punto cruciale. Invece, l'adeguamento che l'Agenzia delle entrate fa, per quanto riguarda le rendite catastali, magari, inserendo nuove rendite, quello è di *default*, cioè è già quello che si sta facendo da sempre. Invece, per quanto riguarda il magazzino fiscale, volevo capire, magari la relazione è stata letta molto velocemente e quindi è stato accennato, per quanto riguarda i crediti non esigibili, a che punto siamo? Soprattutto per quanto riguarda, in questo caso, i tributi locali, ma, in generale, visto che è qua Lei, se ci dà un punto fermo su questo argomento. Invece, per quanto riguarda l'affidamento ai comuni, io non sono amministratore locale e quindi Le chiedo una precisazione: per i comuni o enti locali che si affidano all'Agenzia per la riscossione, ora che il tributo è riscosso, passa molto tempo tra la riscossione e la disponibilità nelle casse degli enti? Ecco, questa domanda qua è una mia richiesta di precisazione. La ringrazio per le risposte che vorrà darci e la disponibilità.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Sono così terminati gli interventi, do quindi la parola all'avvocato Ruffini per la replica.

ERNESTO MARIA RUFFINI, direttore dell'Agenzia delle entrate. Grazie, presidente. Grazie, commissari, cercherò di rispondere a tutti. Il senatore Perosino ha rilevato un miglioramento della compartecipazione dei comuni agli accertamenti tramite l'istituto delle segnalazioni qualificate,

e comunque anche la difficoltà a prendere quota, in qualche modo, di questo istituto. Io credo che sia, da un certo punto di vista, probabilmente collegato alla difficoltà dei tanti enti locali molto piccoli di dotarsi di strutture in grado di fare segnalazioni qualificate, se non ridurle a delazioni prive di fondamento, che quindi non sono avviate. Certamente, un modo che il legislatore aveva individuato nel cercare di indurre gli enti locali ad avvalersi di questo istituto era la compartecipazione nella misura del 100 per cento. Adesso non è stata rifinanziata, per cui siamo nella misura del 50 per cento dell'eventuale incasso, a seguito delle segnalazioni qualificate, che potrebbe raffreddare ulteriormente questo istituto. Quindi, anche questa è una questione da valutare. Per il resto, credo che sia la difficoltà anche per gli esiti che noi abbiamo dell'analisi dell'attività di accertamento e delle attività istruttorie che noi facciamo sulle segnalazioni che ci vengono inviate, la maggior parte delle quali risulta essere infondata all'esito, poi, dell'attività, quindi non porta attività di accertamento e lascia presumere una difficoltà, proprio a monte, dell'ente locale di istruire queste segnalazioni. Quindi, penso che sia una questione, poi, da affrontare in tema proprio di enti locali, dotarsi di strutture, di competenze da poter sviluppare, perché obiettivamente poi, se c'è l'evasione fiscale in Italia è un'evasione fiscale che si realizza in singoli comuni. Quindi delle due l'una, o non c'è l'evasione fiscale e quindi i comuni non hanno nulla da segnalare o, se c'è, evidentemente i comuni mancano nel segnalare questa evasione. Viceversa, se la segnalassero, avrebbero un tornaconto, diciamo, nelle casse degli enti locali e quindi andrebbe sollecitata. Però, devono dotarsi di strutture di competenza anch'essa qualificata, tale da poter fare segnalazioni realmente fondate. Per quanto riguarda la questione del magazzino, e su questo mi rifaccio anche a quanto accennato dalla senatrice Ferrero, io mi fermerei alla relazione che il Ministro dell'economia e delle finanze ha fatto al Parlamento nell'estate del 2021, dove ha sostanzialmente ripercorso tutta quanta la storia della motivazione del

formarsi del magazzino e del non riscosso, magazzino con non riscosso che continua ad aumentare evidentemente, anche all'esito dell'anno 2020 e 2021 che, a causa della sospensione della pandemia, ha determinato una sostanziale sospensione di tutta l'attività di riscossione. Quindi, la proporzione tra i carichi formati e la riscossione è totalmente deficitaria, per cui c'è solo un magazzino non riscosso negli anni 2020 e 2021 per la maggior parte. In più, il magazzino di Agenzia delle entrate-Riscossione si è arricchito, tra virgolette, anche del magazzino di Riscossione Sicilia, posto che da ottobre dello scorso anno abbiamo rimesso nel perimetro di competenza territoriale dell'Agenzia delle entrate-Riscossione anche quello di Riscossione Sicilia e, quindi, diciamo, poi, se ritenete, possiamo dare dati più specifici, sicuramente abbiamo sfondato il tetto dei 1.100 miliardi non riscossi. Quindi è un tema ormai all'attenzione, e la prima volta che l'ho portato all'attenzione del Parlamento nel 2015 ero amministratore delegato di Equitalia; Quindi, ormai sono sette anni che il Parlamento è informato sul tema del magazzino della riscossione che non può essere gestito. Da un punto di vista normativo, le cose che sono state via via affrontate dal Parlamento sono stati tentativi di svuotamento attraverso gli istituti della «rottamazione» o altri istituti, «saldo e stralcio» o similari, ma sono stati istituti che non hanno portato alla soluzione, perché il quanto entra e quanto si riesce a far uscire attraverso questi istituti è comunque una bilancia che pende a favore di quanto entra, cioè è sempre maggiore quanto entra. Noi calcoliamo che, annualmente, all'Agenzia delle entrate-Riscossione entrano 70 miliardi di crediti da riscuotere; l'Agenzia delle entrate-Riscossione, a riscossione normale, sta sotto i 10 miliardi di riscossione ottenuta. Voi calcolate, l'ente è un ente di 8.000 dipendenti e funzionari dello Stato, strutturato dalla norma per gestire un magazzino di tre anni, perché questa è la disciplina in qualunque Paese occidentale. Un magazzino non può essere dignitosamente e seriamente, con un periodo temporale maggiore di quello di tre anni. Avere

un magazzino di maggiori anni – perché è una scelta del Parlamento quella di dire: «Non si rendiconta perché c'è una difficoltà»; adesso se volete ci soffermiamo sulla gestione del magazzino – ha determinato un magazzino ormai di 21 anni e 4 mesi quasi, visto che siamo ad aprile, e questo determina di fatto una ingestibilità di questo magazzino. Noi abbiamo 130-140 milioni di cartelle, 230 milioni di crediti da riscuotere, circa 16 milioni di cittadini iscritti a ruolo ed è una montagna evidentemente difficile da gestire. Potrebbe essere gestita in un modo, ampliando e potenziando i poteri della riscossione, ma sono scelte del Parlamento, o in altro modo, evidentemente, intervenendo sul magazzino. La gestione ordinaria del magazzino, così com'è, determina questa capacità di riscossione, perché è semplice da immaginare, avere 16 milioni di soggetti nei cui confronti agire; si può anche immaginare una gestione meramente informatica, cioè noi attraverso sistemi informatici interveniamo, mandiamo atti e così stiamo facendo, di fatto, ma il tema poi è la gestione del reflusso, cioè, se paradossalmente 16 milioni di cittadini facessero ricorso non sarebbe tanto messa in difficoltà l'Agenzia delle entrate-Riscossione, sarebbe messo in difficoltà il sistema della giustizia italiana. Poi ci sono tutta una serie di tematiche legate alla conoscenza dei dati da parte dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, la conoscenza dei dati relativi ai conti correnti, la conoscenza di alcuni dati che sono ancora oggetto di valutazione da parte del Garante della privacy. Ci sono tante altre tematiche connesse. Diciamo, è un magazzino unico al mondo, perché unico al mondo è un magazzino di questo perimetro. In nessuna parte del mondo si sceglie di tenere in magazzino 22 anni di crediti non riscossi. Si fanno delle scelte, però non spettano al Parlamento. Per quanto riguarda l'aggio, l'abbiamo detto, l'aggio è stato superato, senatore Perosino, da parte degli interventi. Per quanto riguarda le domande e le sollecitazioni fatte dal senatore Presutto, c'era un tema relativo alle convenzioni di AdER (Agenzia delle entrate-Riscossione). In realtà lì, lo accennavo forse troppo veloce-

mente, la supplenza di AdER nei confronti della difficoltà gestionale dei comuni consente ai comuni di non dover sottoscrivere, di fatto, convenzioni con AdER, ma, semplicemente, di deliberare l'affidamento ad AdER della riscossione. La scelta di deliberare o meno questo affidamento è una scelta, permettetemi, politica di ogni singolo comune, se farsi gestire la riscossione da un ente nazionale centrale, sebbene con articolazioni territoriali, o scegliere di affidarlo o gestirlo in proprio. È chiaro che anche la dimensione dei comuni può essere tale che, anche da un punto di vista di immediatezza, di riscontri, eccetera, preferiscano tenerla in proprio o affidarla a riscossori privati attraverso gara ad evidenza pubblica. Oggi, sicuramente, la riscossione affidata ad AdER, è un dato di fatto, ha un costo inferiore. Nel momento in cui il Parlamento ha scelto di caricare oneri di finanza generale e pubblica per il costo di gestione dell'ente di riscossione, l'ente di riscossione ha un costo che non grava sull'ente locale, laddove venga affidato questo servizio. Viceversa, l'eventuale società a cui viene affidato, il soggetto privato a cui è affidato, evidentemente avrebbe un costo più che legittimo. Insomma, questo è un dato di fatto. Per quanto riguarda le sollecitazioni fatte dall'onorevole Fragomeli e anche qui mi rifaccio a quanto detto, credo, dalla senatrice Ferrero, l'aggiornamento del catasto è costante attraverso questa interlocuzione dei comuni e, se gli accenni erano alla delega che è in discussione, chiaramente, oggi, l'eventuale aggiornamento di una rendita secondo l'attività propria istituzionale dell'Agenzia delle entrate-Riscossione che ha incorporato, ricordo, l'Agenzia del territorio, che è il soggetto deputato all'aggiornamento catastale sostanzialmente, insieme a tutta quanta la compartecipazione degli enti locali, oggi l'eventuale rendita modificata, aggiornata e attribuita all'immobile del cittadino X ha effetti da subito. L'eventuale, invece, entrata in vigore di un'ipotesi per cui si prevede che tutti questi aggiornamenti siano congelati per far valutare, in un secondo momento, l'opportunità o meno di avere una loro vigenza da parte del Parlamento

nei confronti del territorio, sostanzialmente, avrebbe un effetto, appunto, che tutte le attività di aggiornamento che vengono fatte, tempo per tempo in questi anni, non avrebbero effetti sul territorio. Quindi, oggi tutta la nostra attività ha un effetto sul territorio e sui contribuenti, perché io vado dal soggetto X, gli aggiorno e gli attribuiscono una rendita e da domani quel soggetto X ha quella rendita e su quella rendita discendono tutti gli effetti fiscali. Domani, tutta l'attività di analisi relativa a quella rendita viene sospesa, perché viene rimessa al Parlamento del 2026 la scelta di valutare se quegli effetti sul territorio, come diceva la senatrice Ferrero, sono eccessivamente onerosi o se sono sostenibili. Ma è una scelta che viene fatta in un secondo momento, mentre oggi quella scelta è immediata. Tempo per tempo, tutti i cittadini che vengono accertati, diciamo, da parte del catasto hanno effetti sul loro portafoglio. Quindi, questa è una cosa corretta. Per quanto riguarda, invece, la parte sempre suggerita dall'onorevole Fragomeli relativa alla digitalizzazione dei nostri processi, io questo lo devo riconoscere, l'importanza delle scelte fatte dal Parlamento dal 2015 a oggi, perché se vi fermate con la vostra attenzione e memoria a un'epoca relativamente recente, cioè fino al 2015, nel nostro Paese non esisteva la dichiarazione dei redditi precompilata da parte dell'Agenzia delle entrate, non esisteva la dichiarazione precompilata dell'IVA da parte dell'Agenzia delle entrate, non esisteva la tenuta dei registri contabili da parte dell'Agenzia delle entrate, non esisteva la fatturazione elettronica con la tenuta dell'archivio da parte dell'Agenzia delle entrate, non esisteva la trasmissione elettronica del corrispettivo con l'obbligo dei soggetti commercianti di tenersi le bobine degli scontrini che, invece, adesso c'è, non esistevano tutta una serie di utilizzi di procedure automatizzate come le rateizzazioni *online*, i pagamenti *online* e tutto quello che è stato fatto. Non esistevano i sistemi di videochiamata e sportelli virtuali, per cui adesso si può prenotare un *link* attraverso il quale io mi collego all'Agenzia delle entrate o Agenzia delle entrate-Riscossione e comunico e posso inviare

documenti. Tutto questo è frutto di scelte del Parlamento e dei Governi che si sono succeduti e di attuazione da parte dei colleghi di Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione e quindi, questo, dobbiamo riconoscere, il nostro Paese ha corso in maniera molto, molto veloce, perché quello che è, con tutti i suoi difetti però, il sistema fiscale, inteso come i servizi resi al contribuente, di oggi è infinitamente distante da quello che era fino solo al 2015. Tutto questo, adesso, è implementato. Riguardo a quello cui faceva riferimento il senatore Fragomeli, ossia la possibilità di utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, devo tranquillizzare i contribuenti, perché è doveroso da parte nostra. Non è il Grande Fratello che decide chi accertare, è semplicemente cercare di rendere il più possibile operanti tutti quei filtri e valutazioni dei dati disponibili da parte Agenzia delle entrate, all'esito dei quali, però, c'è sempre un intervento umano da parte, quindi, di qualcuno dell'Agenzia delle entrate. È sempre garantito un contraddittorio con il contribuente, quindi non è un grande cervel-

lone elettronico che sceglie a chi mandare l'accertamento e prendere i soldi dal conto corrente, no. È semplicemente cercare di lavorare cercando di ridurre al minimo quello che è, invece, l'errore umano attraverso delle macchine che funzionano in maniera molto più veloce e molto più approfondita, che è appunto l'intelligenza artificiale. Credo, presidente, di aver risposto a tutto.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente l'avvocato Ruffini e i suoi collaboratori per l'esauriente relazione e per la disponibilità dimostrata anche nel rispondere alle domande dei commissari. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiarato conclusa l'audizione. Grazie a tutti.

La seduta termina alle 9.20.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale

Roma, 7 aprile 2022

Sommario

Premessa	3
1. Il ruolo dell’Agenzia delle entrate nell’attuazione del federalismo fiscale.....	3
1.1. I tributi gestiti dall’Agenzia delle entrate e le relative convenzioni	3
1.1.1. IRAP e addizionali regionali e comunali	3
1.1.2. Tassa automobilistica.....	5
1.2. La gestione dei versamenti (F24) relativi agli altri tributi locali.....	6
1.3. Altre convenzioni	7
1.4. La collaborazione tra l’Agenzia delle entrate e i Comuni in tema di catasto	8
1.4.1. Verifica degli atti di aggiornamento tecnico	9
1.4.2. Servizi ai Comuni per la fiscalità locale e la gestione del territorio	10
1.4.3. Servizi ai cittadini per la consultazione delle banche dati catastali	11
2. La partecipazione dei Comuni all’attività di accertamento dei tributi erariali	12
3. La riscossione delle entrate degli enti locali da parte di Agenzia delle entrate- Riscossione.....	17
3.1. Il nuovo sistema di remunerazione di Agenzia delle entrate-Riscossione.....	19
3.2. Le modalità di riscossione delle entrate degli enti locali da parte di Agenzia delle entrate-Riscossione.....	20
3.2.1. La riscossione a mezzo ruolo	20
3.2.2. La riscossione coattiva a seguito di avviso di accertamento esecutivo.....	21
3.3. I volumi gestiti e l’organizzazione dei processi di riscossione di Agenzia delle entrate- Riscossione	21

Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

desidero innanzitutto ringraziare questa Commissione per l'opportunità concessa all'Agenzia delle entrate e all'Agenzia delle entrate-Riscossione di fornire il proprio contributo nell'ambito dell'indagine sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, secondo quanto previsto dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Nel mio intervento mi soffermerò sul ruolo dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nell'attuazione del federalismo fiscale, con particolare riferimento ai profili operativi connessi alla gestione di alcuni tributi locali (IRAP, addizionali regionali e comunali, tassa automobilistica), alla riscossione (mediante F24) degli altri tributi locali (IMU, TARI, ecc.), alla collaborazione con i Comuni in materia catastale, alla partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali e, infine, alla riscossione coattiva delle entrate locali.

1. Il ruolo dell'Agenzia delle entrate nell'attuazione del federalismo fiscale

1.1. I tributi gestiti dall'Agenzia delle entrate e le relative convenzioni

1.1.1. IRAP e addizionali regionali e comunali

Tra l'Agenzia delle entrate e le Regioni e le Province Autonome sussiste un proficuo rapporto di collaborazione nella gestione dell'**IRAP** e dell'**addizionale regionale all'IRPEF**, tributi istituiti dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

Tale rapporto viene disciplinato da apposite **convenzioni**, in base alle quali l'Agenzia assicura:

a) l'**assistenza ai contribuenti** per la corretta applicazione delle imposte e per gli adempimenti che ne conseguono; in particolare, ogni anno sono pubblicati sul sito *internet* dell'Agenzia i **modelli di dichiarazione IRAP e Redditi Persone fisiche** (per la parte relativa all'addizionale regionale) con le relative istruzioni e vengono messi a disposizione dei contribuenti i **software di compilazione e controllo** per l'invio telematico delle dichiarazioni. Nelle istruzioni ai modelli dichiarativi è riportata tutta la normativa statale,

mentre la normativa regionale è reperibile sul sito *internet* del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, www.finanze.gov.it, nell'area "Fiscalità regionale e locale";

b) la **liquidazione delle imposte** sulla base delle dichiarazioni presentate, che viene eseguita, contestualmente a quella relativa ai tributi erariali, **mediante procedure automatizzate**, ai sensi dell'articolo 36-*bis* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600; l'esito dell'attività di liquidazione è comunicato al contribuente per evitare la reiterazione degli errori e assicurare la tempestività dei pagamenti ancora dovuti;

c) il **controllo formale delle dichiarazioni**, ai sensi dell'articolo 36-*ter* del D.P.R. n. 600 del 1973, che può determinare un aumento del reddito imponibile utilizzato come parametro di riferimento per il calcolo dell'addizionale regionale all'IRPEF, a seguito, tra l'altro, del mancato riconoscimento parziale o totale di oneri deducibili;

d) l'**accertamento dell'imponibile non dichiarato** e delle relative **imposte dovute**; le attività di controllo dirette a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale sono eseguite dagli uffici dell'Agenzia, avvalendosi dei poteri previsti in materia di imposte sui redditi; gli stessi uffici provvedono, oltre all'attività di accertamento, all'**irrogazione delle sanzioni amministrative** relative alle violazioni constatate;

e) l'**accertamento con adesione**, previsto dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, dandone comunicazione al competente ufficio delle Regioni, che possono delegare propri funzionari a presenziare al procedimento;

f) la **tutela avanti agli organi del contenzioso** per le eventuali controversie relative alle imposte in argomento (l'Agenzia e suoi uffici sono parte nei giudizi per le predette controversie);

g) la **liquidazione**, d'ufficio o su richiesta del contribuente, **dei rimborsi** delle imposte versate in eccesso o non dovute;

h) l'**esecuzione dei rimborsi** spettanti ai contribuenti;

i) la **riscossione spontanea**; per l'acquisizione delle somme pagate spontaneamente dai contribuenti, in autoliquidazione oppure in acquiescenza a seguito dell'attività di liquidazione, accertamento e controllo delle dichiarazioni, le Regioni si avvalgono del **sistema del versamento unificato**, di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (**modello F24**), e della **Struttura di gestione**, di cui all'articolo 22 del medesimo decreto;

l) la **riscossione coattiva**; in caso di mancato versamento delle somme dovute a seguito dell'attività di liquidazione, accertamento e controllo, gli uffici dell'Agenzia affidano il recupero coattivo del debito all'Agenzia delle entrate-Riscossione;

m) la gestione delle **attività di consulenza giuridica e di interpello**, di cui all'articolo 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente.

Seppur **non su base convenzionale**, l'Agenzia gestisce anche l'**addizionale comunale all'IRPEF**, istituita dal decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, sostanzialmente con le stesse modalità sopra descritte per l'addizionale regionale all'IRPEF.

1.1.2. Tassa automobilistica

L'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'articolo 17, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, gestisce la **riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni** ed il **contenzioso** amministrativo della tassa automobilistica erariale **per le sole Regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia e Sardegna**.

Per adempiere ai propri fini istituzionali, l'Agenzia delle entrate si avvale degli **archivi informatici delle tasse automobilistiche** di Friuli Venezia Giulia e Sardegna, collocati all'interno del sistema informativo del Pubblico Registro Automobilistico (P.R.A.) gestito dall'Automobile Club d'Italia (A.C.I.)¹.

La gestione di tali archivi informatici avviene mediante la **cooperazione**, regolata da apposito disciplinare, **con l'A.C.I.**².

Nelle altre Regioni e nelle Province Autonome, la tassa automobilistica è gestita direttamente dall'ente.

A decorrere dal 1° gennaio 2020, i pagamenti relativi alla tassa automobilistica sono effettuati, **per tutto il territorio nazionale, esclusivamente tramite il servizio PagoBollo**, completamente integrato con il **Sistema PagoPA**, progettato e realizzato in collaborazione tra l'Agenzia per l'Italia Digitale e l'A.C.I.)³.

¹ Ai sensi dell'articolo 51, comma 2-bis, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124.

² Come previsto dall'articolo 51, comma 2-ter, del decreto-legge n. 124 del 2019.

³ Come previsto dall'articolo 38-ter del decreto-legge n. 124 del 2019.

1.2. La gestione dei versamenti (F24) relativi agli altri tributi locali

In linea generale, le norme in materia di riscossione dei tributi locali prevedono che il versamento delle entrate tributarie dei Comuni e degli altri enti locali possa essere effettuato:

- **direttamente sul conto corrente di tesoreria** dell'ente impositore;
- sui **conti correnti postali** intestati all'ente impositore;
- mediante il sistema dei **versamenti unitari** (modello F24) di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, che si è consolidato nel corso degli anni, coinvolgendo **tutti i principali tributi locali**;
- attraverso gli **strumenti di pagamento elettronici** resi disponibili dagli entipositori (da ultimo è possibile avvalersi della c.d. piattaforma **PagoPA**⁴).

Ognuna delle modalità di versamento citate presenta caratteristiche diverse in termini di **semplicità di utilizzo** da parte dei contribuenti, nonché di **tempestività** ed **efficienza** nel rendere disponibili le somme versate e i flussi informativi di rendicontazione agli enti locali. Del tutto peculiari sono, in particolare, le caratteristiche del sistema dei **versamenti unitari**. Con il **modello F24**, infatti, i contribuenti possono adempiere a **numerosi e diversi obblighi di versamento** attraverso un **unico strumento**, eventualmente utilizzando in **compensazione** crediti tributari e non, anche di natura diversa rispetto ai tributi dovuti (la cosiddetta compensazione **orizzontale** o **esterna**). Le differenti tipologie di versamento e compensazione e gli enti destinatari del gettito sono identificati mediante l'utilizzo di **diverse sezioni** del modello F24 e l'indicazione di **specifici codici e causali**.

La **ripartizione** e la **rendicontazione** ai vari enti percettori (ad esempio Stato, INPS, Regioni, Comuni) delle somme riscosse attraverso il modello F24 sono demandate alla menzionata **Struttura di gestione**⁵, che, attraverso procedure automatizzate perfezionate nel corso degli anni, quotidianamente **elabora** tutte le informazioni analitiche dei versamenti e **riversa** agli enti territoriali le somme riscosse.

L'Agenzia continua a **supportare**, nel proprio ambito di competenza, la **gestione della riscossione** tramite modello F24 dei tributi di pertinenza degli enti locali, adottando direttamente i provvedimenti richiesti dalla normativa primaria ed intervenendo ai tavoli di lavoro per la predisposizione di decreti attuativi con il Ministero dell'economia e delle

⁴ Di cui all'articolo 5 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

⁵ Come previsto dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 241 del 1997.

finanze, insieme ad ANCI, UPI e gli altri attori istituzionali coinvolti. Negli anni più recenti, in particolare:

- sono state disciplinate, con il provvedimento dell’Agenzia delle entrate protocollo n. 214429 del 26 maggio 2020, le **modalità di versamento**, tramite modello F24, **dell’imposta municipale propria (IMU)**, come modificata dalla legge di bilancio 2020⁶; l’intervento del legislatore ha portato all’abolizione dell’imposta unica comunale (IUC), ad eccezione delle disposizioni relative alla tassa sui rifiuti (TARI), e ad una nuova disciplina dell’IMU, unificandola con il tributo per i servizi indivisibili (TASI);
- è stata implementata, a giugno 2020, la procedura per lo scorporo e l’attribuzione alle Province e alle Città metropolitane della quota del **tributo per l’esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell’ambiente (TEFA)**, versato tramite modello F24 unitamente alla TARI; a gennaio 2021, inoltre, sono stati istituiti dei codici tributo specifici per il versamento della TEFA; questi interventi hanno consentito un riversamento più rapido alle Province e alle Città metropolitane delle risorse pagate dai contribuenti a titolo di TEFA;
- è stato infine attivato il versamento, tramite modello F24, **dell’imposta immobiliare sulle piattaforme marine (IMPi)**, applicabile a decorrere dal 2020; tali risorse sono attualmente versate allo Stato anche per la parte di competenza dei Comuni e verranno successivamente riassegnate alle amministrazioni beneficiarie individuate da uno specifico decreto in corso di perfezionamento.

1.3. Altre convenzioni

Al fine di consentire alle Regioni e agli enti locali di disporre delle informazioni e dei dati necessari a pianificare e gestire la propria autonomia tributaria, l’Agenzia delle entrate mette a disposizione una serie di servizi che assicurano alle Regioni, Province e Comuni il flusso delle informazioni contenute nelle proprie banche dati, utili al raggiungimento dei fini sopra citati.

⁶ L’articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), ha previsto, al comma 738, che a decorrere dall’anno 2020 l’imposta unica comunale di cui all’articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è abolita, ad eccezione delle disposizioni relative alla tassa sui rifiuti (TARI) e che l’imposta municipale propria (IMU) è disciplinata dalle disposizioni di cui ai commi da 739 a 783.

L'Agenzia offre un **catalogo di servizi standard di cooperazione informatica**, fruibili con diverse modalità di erogazione, dandone visibilità alle categorie di enti in base alle finalità legittimanti e nel rispetto di quanto previsto dalla normativa sulla **protezione dei dati personali**. I servizi sono messi gratuitamente a disposizione degli enti per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali attraverso un processo di autorizzazione per le finalità richieste e riconosciute pertinenti dall'Agenzia. Per gli enti locali, in particolare, è stato definito un **panel di servizi standard**, che consente di **uniformare il trattamento** e di **velocizzare l'iter di convenzionamento**. Accanto ai **servizi anagrafici, reddituali, del registro, dei rimborsi, catastali, cartografici** e dell'**osservatorio del mercato immobiliare**, gli enti locali, attraverso specifici servizi relativi alle attività di riscossione, possono interrogare i **versamenti effettuati con modello F24 o modello F23** di competenza dell'ente.

I servizi sono erogati attraverso le seguenti principali **piattaforme**:

- **Siatel v2.0 – PuntoFisco**, che consente l'**interrogazione** puntuale ed **online** delle informazioni ed il **download di flussi** anticipatamente predisposti dall'Agenzia **relativi**, tra l'altro, ai dati dei **versamenti TARES, IMU, ICI ed IS COP, TARSU/Tariffa e TOSAP/COSAP**, ai riepiloghi contabili dei versamenti di **addizionale comunale all'IRPEF**, ai dati dei **contratti di energia elettrica**, ai dati dei **contratti di locazione** e delle **dichiarazioni di successione**;
- **SISTER – Consultazione**, che consente di effettuare **visure e ricerche catastali e ispezioni ipotecarie**, in esenzione dei tributi per Comuni, Comunità montane, Unioni di Comuni, altre forme associative di Comuni e per le Amministrazioni pubbliche esentate dal pagamento dei tributi ipotecari e catastali per specifica disposizione normativa;
- **Portale per i Comuni**, un canale telematico per lo **scambio di dati catastali** tra l'Agenzia e i Comuni e le Comunità montane, limitatamente ai rispettivi territori di competenza e per l'accesso ai servizi dell'archivio nazionale dei numeri civici e delle strade (Anncsu).

1.4. La collaborazione tra l'Agenzia delle entrate e i Comuni in tema di catasto

Nel corso degli anni, nell'ottica del federalismo fiscale, l'Agenzia ha assicurato il necessario supporto per la definizione della *governance* dei processi catastali. L'impianto normativo del processo di "*decentramento di funzioni catastali*" deve necessariamente salvaguardare

il principio dell'unitarietà del sistema catastale nazionale e individuare un ruolo centrale dello Stato e dell'Agenzia delle entrate con riferimento a compiti di *governance* e di presidio delle predette funzioni. Del resto l'**unitarietà del sistema catastale nazionale** è stata ribadita anche negli atti di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il legislatore attribuisce all'Agenzia delle entrate la responsabilità della **gestione unitaria e certificata della base dati catastale** e dei flussi di aggiornamento delle informazioni.

L'Agenzia⁷, tra l'altro, effettua il controllo della qualità delle informazioni catastali e dei processi di aggiornamento degli atti, gestisce l'infrastruttura tecnologica e svolge funzioni di vigilanza sulle attività di accettazione e registrazione degli atti di aggiornamento da parte dei Comuni. Sono previsti, altresì, strumenti volti a **rafforzare lo scambio informativo tra l'Agenzia e i Comuni**. Al riguardo, è stato costituito, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un **Organo paritetico di indirizzo sulle modalità di attuazione e la qualità dei servizi** assicurati dai Comuni e dall'Agenzia nello svolgimento delle funzioni loro attribuite in materia di catasto, anche al fine di definire un sistema di regole tecnico-giuridiche uniformi per i Comuni e per l'adozione di specifiche tecniche e operative per l'utilizzo delle applicazioni informatiche e dei sistemi di interscambio messi a disposizione dall'Agenzia.

Al fine di consentire la fruizione dei dati catastali e rendere proficua la collaborazione nella gestione del catasto, l'Agenzia rende disponibili ai Comuni, tramite il **Sistema di interscambio** e il **Portale per i Comuni**, le informazioni contenute nelle banche dati catastali.

Nello specifico sono garantiti, tra gli altri, i servizi di seguito illustrati.

1.4.1. Verifica degli atti di aggiornamento tecnico

L'Agenzia fornisce, tramite il *Portale dei Comuni*, i **dati** sugli **aggiornamenti catastali** pervenuti dai professionisti nel mese in corso, per favorire i conseguenti controlli di coerenza con le informazioni in materia edilizia in possesso dei Comuni⁸. In particolare, sono **confrontate le caratteristiche dichiarate** per ciascuna unità immobiliare con le

⁷ Ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

⁸ Ai sensi dell'articolo 34-*quinquies* del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

informazioni disponibili e sono **segnalate eventuali incoerenze** all'Agenzia, che provvede agli adempimenti di competenza.

Anche per quanto riguarda gli **atti di aggiornamento tecnico** del **catasto terreni** presentati all'Agenzia, si provvede ad effettuare la comunicazione tramite il Portale al fine di consentire le **verifiche** relativamente all'**avvenuto deposito presso l'ente locale**⁹. A tale riguardo, si segnala che è in corso di realizzazione, d'intesa con ANCI, una radicale rivisitazione della modalità di deposito dei tipi di frazionamento presso i Comuni. Sarà difatti l'Agenzia, non più i professionisti incaricati, a provvedere a tale adempimento in via telematica e con modalità totalmente automatiche. In sostanza, il **deposito** avverrà mettendo **a disposizione dei Comuni**, direttamente sul Portale, gli **atti di aggiornamento geometrici** per i quali vige tale obbligo prima della loro approvazione, avendo cura di trasmettere automaticamente a ciascun Comune, a mezzo posta elettronica certificata, la comunicazione di avvenuto deposito.

1.4.2. Servizi ai Comuni per la fiscalità locale e la gestione del territorio

Tramite il Portale a loro dedicato tutti i Comuni d'Italia, ad esclusione di quelli siti nelle Province di Trento e Bolzano, dispongono, con frequenza mensile, delle informazioni di competenza relative a:

- **controllo** delle **superfici** degli immobili, ai fini della tassa sullo smaltimento dei rifiuti¹⁰;
- **variazioni** nella **titolarità** di un immobile, per la gestione dell'IMU¹¹;
- elenco degli immobili per i quali è stata presentata, dalla parte, una **richiesta di ruralità**;
- elenco delle **particelle** sulle quali insistono **immobili non dichiarati in catasto**, oggetto di attribuzione della rendita presunta.

Tali informazioni consentono l'espletamento delle funzioni proprie degli enti locali e relative alla gestione della fiscalità locale.

Nel caso di necessità di ulteriori approfondimenti, i Comuni possono accedere alle banche dati dell'Agenzia tramite **SISTER** e acquisire informazioni puntuali, interrogando sia le

⁹ Come previsto dall'articolo 30, comma 5, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 1, comma 340, della legge n. 311 del 2004.

¹¹ Dati derivanti dalle volture registrate a seguito di atti trascritti in conservatoria attraverso il Modello unico informatico di registrazione, trascrizione e voltura.

banche dati catastali che quelle ipotecarie relativamente ad immobili situati nell'intero territorio nazionale. A marzo 2022, risultavano essere **7.724 i Comuni che fruiscono dei servizi di consultazione puntuale**.

È inoltre disponibile l'accesso puntuale alle **planimetrie delle unità immobiliari urbane** per le attività di controllo delle superfici degli immobili, soprattutto ai fini della tassa sullo smaltimento dei rifiuti.

Da gennaio 2021 l'Agenzia ha completato l'insieme dei servizi telematici a valore aggiunto che permettono ai Comuni di poter comunicare atti tecnici e amministrativi, relativi a beni del proprio patrimonio immobiliare, per l'aggiornamento delle banche dati catastali e delle banche dati di pubblicità immobiliare.

Da ultimo merita evidenza la collaborazione tra Agenzia delle entrate, Comuni e ISTAT che, con la prossima pubblicazione di un provvedimento interdirigenziale (Agenzia delle entrate – Istat), consentirà l'attivazione **dell'Archivio Nazionale dei Numeri Civici e delle Strade Urbane**, che con i suoi servizi offre, anche per le finalità fiscali, una ulteriore chiave di individuazione degli immobili e, conseguentemente, un miglior governo del territorio.

1.4.3. Servizi ai cittadini per la consultazione delle banche dati catastali

L'erogazione del servizio di visura catastale da parte dei Comuni, **previa sottoscrizione di un apposito protocollo d'intesa con l'Agenzia**, rappresenta un'esperienza consolidata ormai da diversi anni e consente ai Comuni che ne fanno richiesta di offrire un utile servizio ai propri cittadini, i quali possono così evitare di recarsi presso gli Uffici dell'Agenzia delle entrate.

Alla data del 31 dicembre 2021 erano attivi **285 "sportelli catastali decentrati"**, interamente gestiti da Comuni nelle loro sedi, con proprio personale.

In un'ottica di semplificazione dei processi amministrativi e per consentire ad un maggior numero di Comuni di erogare ai propri cittadini il servizio di visura catastale senza l'onere di dover gestire la parte contabile legata ai tributi speciali catastali, l'Agenzia ha predisposto un nuovo servizio, che presumibilmente sarà attivato nel corso del 2022, per dare modo ai Comuni di erogare **"visure personali"**, fornite gratuitamente ai soli titolari di diritti reali registrati in catasto.

2. La partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali

La partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento è disciplinata dall'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203¹², ed è stata resa operativa con i provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 3 dicembre 2007, del 26 novembre 2008 e del 29 maggio 2012.

Le modalità di partecipazione sono determinate tenendo conto della distinzione dei ruoli, delle competenze e dei poteri istituzionali rispettivamente riferiti ai Comuni ed all'Agenzia delle entrate, con l'obiettivo di assicurare il progressivo sviluppo di ogni utile **sinergia per il contrasto all'evasione fiscale**, secondo criteri di **collaborazione amministrativa**.

I Comuni partecipano all'attività di accertamento, nell'ambito dell'ordinario contesto operativo di svolgimento delle proprie attività istituzionali, mediante la trasmissione telematica, agli Uffici dell'Amministrazione, di "**segnalazioni qualificate**"¹³ (di seguito anche "**segnalazioni**").

Al fine di consentire ai Comuni l'individuazione di situazioni di anomalia fiscale relative al proprio territorio, l'Agenzia delle entrate rende loro disponibili le informazioni presenti in Anagrafe Tributaria.

Le segnalazioni trasmesse sono opportunamente vagliate dall'Amministrazione, tenuto conto anche di criteri di proficuità comparata, e possono dare luogo ad avvisi di accertamento che, al momento della riscossione, consentono il **riconoscimento**, all'ente locale segnalante, di una **quota di partecipazione alle maggiori imposte e sanzioni** riscosse.

La predetta quota di compartecipazione è «strutturata» conteggiando, a seguito delle segnalazioni inoltrate dall'ente, sia le sanzioni irrogate ai sensi del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652¹⁴, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2, comma 12, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il quale stabilisce che: «[...] il 75 per cento dell'importo delle sanzioni irrogate a decorrere dalla predetta data è devoluto al comune ove è ubicato l'immobile interessato», sia la quota delle maggiori somme relative a tributi statali ovvero

¹² Convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

¹³ Sono segnalazioni qualificate: «*le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi e/o elusivi*» (provvedimento dell'Agenzia delle entrate n. 78785 del 29 maggio 2012).

¹⁴ Convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249.

alle sanzioni civili, collegate al recupero dei contributi previdenziali ed assistenziali, riscossi a seguito di interventi che abbiano contribuito al buon esito dell'accertamento stesso¹⁵.

In particolare, per quanto riguarda i settori impositivi interessati dalla partecipazione dei Comuni all'accertamento, si evidenzia che l'articolo 1 del decreto interministeriale del 23 marzo 2011, recante le «*Disposizioni, per l'anno 2011, relative ai Comuni che hanno contribuito all'accertamento fiscale e contributivo secondo le modalità di trasmissione delle segnalazioni qualificate previste dai provvedimenti attuativi dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248*», ha stabilito che la quota incentivante riconosciuta ai Comuni si calcola sulle somme definitivamente riscosse, comprensive di interessi e sanzioni, relativamente ai seguenti settori:

- imposta sul reddito delle persone fisiche;
- imposta sul reddito delle società;
- imposta sul valore aggiunto;
- imposte di registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali.

L'articolo 1, comma 12-*bis*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138¹⁶, ha «**ampliato**» **temporaneamente** la quota di compartecipazione alle maggiori imposte e sanzioni riscosse, riconosciuta ai Comuni, portandola al **100 per cento**. Con l'articolo 34 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124¹⁷, è stata prorogata, fino al 31 dicembre 2021, la suddetta quota incentivante del 100 per cento.

Si evidenzia che, allo stato attuale, la proroga risulta aver esaurito i propri effetti e, pertanto, in assenza di interventi legislativi, la quota incentivante risulta ridotta a quella prevista dall'articolo 2, comma 10, lettera b), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, individuata nel **50 per cento** delle maggiori imposte e sanzioni riscosse a titolo non definitivo, comunque elevata rispetto a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, che inizialmente l'aveva stabilita nella misura del 33 per cento.

Gli importi da riconoscere ai Comuni relativamente alla quota incentivante sono estratti annualmente, tramite appositi *report* informatici, i cui esiti sono successivamente inoltrati al Dipartimento delle finanze.

¹⁵ Secondo quanto disposto dall'articolo 1 del citato decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e ulteriormente modificato dall'articolo 18 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

¹⁶ Convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

¹⁷ Convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

La procedura di riversamento ai Comuni e i criteri di distribuzione della quota incentivante spettante è, invece, di competenza del Ministero dell'interno.

Si precisa che ai Comuni delle Regioni a statuto speciale lo Stato ha riconosciuto solo la quota di gettito affluita al bilancio dello Stato, mentre è cura di dette Regioni provvedere eventualmente al riconoscimento della quota dei tributi erariali affluita nei rispettivi bilanci regionali, nel rispetto degli statuti.

Dai citati provvedimenti del Direttore dell'Agenzia sono stati individuati alcuni **ambiti specifici** cui devono far riferimento le segnalazioni inviate e che risultano rilevanti sia per le attività istituzionali dei Comuni, sia per quelle di controllo fiscale dell'Agenzia delle entrate; dal 2012, anche la Guardia di Finanza risulta destinataria delle segnalazioni dei Comuni.

Di seguito, si rappresentano le fattispecie specificatamente individuate:

- a) commercio e professioni;
- b) urbanistica e territorio;
- c) proprietà edilizie e patrimonio immobiliare;
- d) residenze fittizie all'estero;
- e) disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva.

All'interno di questi ambiti, sono specificate ulteriori fattispecie per una tipizzazione delle categorie ancor più "raffinata".

Alcune categorie di segnalazioni sono trasmesse direttamente all'Agenzia delle entrate, mentre altre sono inviate alla Guardia di Finanza; queste ultime sono, quindi, acquisite dall'Agenzia delle entrate, sotto forma di processo verbale di constatazione redatto dal Corpo, per la successiva fase amministrativa di accertamento.

Tutto il percorso è tracciato dalle **procedure telematiche** interessate ai fini dell'assegnazione della quota incentivante spettante ai Comuni.

Giova comunque sottolineare che, ai fini di una sempre maggiore collaborazione tra gli attori interessati, sono stati stipulati, nel corso degli anni, **tre protocolli di intesa**: quello del 12 novembre 2009 tra l'Agenzia delle entrate, l'IFEL e l'ANCI, quello del 19 maggio 2014 tra l'Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, l'IFEL e l'ANCI e quello del 30 gennaio 2018 sempre tra l'Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, l'IFEL e l'ANCI.

Attualmente, è in fase di definizione un protocollo di intesa aggiornato tra l'Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, l'IFEL e l'ANCI, atteso che l'ultimo risulta scaduto nel 2021.

Restano comunque definibili, da parte dei singoli enti locali, **specifici protocolli di intesa a livello regionale e comunale**; all'uopo si segnalano i documenti sottoscritti con il **Comune di Milano** e, da ultimo, con il **Comune di Roma**.

L'Agenzia delle entrate, insieme alla Guardia di Finanza e all'IFEL, negli ultimi anni, anche alla luce anche di quanto stabilito dai predetti protocolli di intesa, si è impegnata:

- ad effettuare specifici **corsi di formazione** nei confronti dei Comuni;
- a predisporre le cosiddette **best practice**, ovvero la diffusione sul territorio delle buone pratiche riscontrate nello svolgimento delle attività di partecipazione;
- a redigere **check list**, per la predisposizione delle segnalazioni qualificate;
- ad individuare **propri referenti** a livello territoriale per fornire **supporto alle amministrazioni comunali**; a tal fine, l'Agenzia ha individuato i predetti referenti territoriali e il relativo elenco (aggiornato a livello di Uffici provinciali e regionali) è a disposizione dei Comuni all'interno del portale SIATEL – Punto Fisco – Segnalazione dei Comuni, nell'ambito della funzionalità "Documentazione".

Con riferimento ai protocolli di intesa sopra specificati, inoltre, è stato costituito un **gruppo di lavoro** composto dal personale dell'Agenzia delle entrate, dell'ANCI, dell'IFEL e della Guardia di Finanza, al fine di condividere le proposte di risoluzione di eventuali problematiche operative che potrebbero verificarsi.

Profili operativi

In merito alla disciplina operativa, è previsto un **coordinamento centrale** tra i diversi attori coinvolti (ANCI, IFEL, Guardia di Finanza, Agenzia delle entrate), avente anche la finalità di verificare tempestivamente eventuali criticità di processo, che si articola secondo le seguenti modalità:

- la procedura di trasmissione delle predette "segnalazioni qualificate" da parte dei Comuni avviene mediante l'**accesso** del relativo personale **al portale SIATEL – Punto Fisco**;
- le segnalazioni dei Comuni, a seconda degli ambiti di interesse, vengono inviate, per la successiva lavorazione, all'Agenzia delle entrate¹⁸ o alla Guardia di

¹⁸ Per la trasmissione delle segnalazioni rilevanti ai fini catastali i Comuni si avvalgono del Portale per i Comuni; tali segnalazioni contengono anche gli identificativi catastali degli immobili interessati (provvedimento dell'Agenzia delle entrate n. 78785 del 29 maggio 2012).

- Finanza¹⁹, fermo restando che l’emanazione dell’eventuale atto impositivo è sempre di competenza dell’Agenzia delle entrate;
- le segnalazioni trasmesse dai Comuni all’Agenzia delle entrate vengono recepite mediante la procedura “**Segnalazioni Unificate**”, all’interno della quale è stata prevista un’area specifica denominata “**Segnalazioni Comuni**”;
 - gli esiti delle attività di controllo effettuate dalla Guardia di Finanza, attivate sulla base delle segnalazioni dei Comuni, sono trasmessi all’Agenzia delle entrate mediante una procedura dedicata denominata **MUV (Modello Unificato di Verifica)**, tramite la quale tali esiti sono posti nella disponibilità degli Uffici territorialmente competenti in relazione al soggetto controllato per l’emissione dell’atto impositivo;
 - la lavorazione delle segnalazioni in argomento è tracciata informaticamente, in modo da rendere disponibili le somme riscosse al Comune che ha effettuato la segnalazione; in particolare, gli atti emessi dagli uffici dell’Agenzia²⁰, collegati alle segnalazioni degli enti locali, vengono “**marcati**” **informaticamente** nel *database* della stessa Agenzia.

Risultati operativi

Con riferimento ai **risultati** della partecipazione dei Comuni all’attività di accertamento, si evidenzia che, **dal febbraio 2009 e fino al 31 dicembre 2021**, risultano inviate da 1.153 Comuni **circa 120.000 segnalazioni**. Le segnalazioni acquisite dagli uffici dell’Agenzia hanno dato origine a **20.130 atti impositivi** per una **maggiore imposta accertata di 386.340.000 euro**, per un **importo riscosso totale pari a 139.199.000 euro**²¹.

I dati esposti indicano che, per ogni segnalazione, è stato possibile accertare mediamente circa 19.000 euro e, in corrispondenza, riscuotere un importo medio di circa 7.000 euro.

Per quanto riguarda le **somme riversate ai Comuni** ai fini della distribuzione della quota incentivante per la partecipazione all’attività di accertamento, i cui criteri di distribuzione, come sopra accennato, sono di competenza del Ministero dell’interno, l’ultimo dato

¹⁹ Dipende dalla tipologia di segnalazione; ad esempio quelle relative a soggetti che esercitano un’attività economica senza aver aperto la partita IVA sono indirizzate alla Guardia di Finanza.

²⁰ Come in precedenza evidenziato, gli Uffici, nel selezionare le segnalazioni di interesse, tengono conto anche del principio di proficuità comparata.

²¹ I dati sono stati estratti dal *Data Mart* «Segnalazione dei Comuni».

disponibile²² fa riferimento alle somme erogate a 280 Comuni per il «*Contributo dell'anno 2021 per la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento fiscale e contributivo effettuata nell'anno 2020*», per un **importo totale pari a 6.490.977 euro**. Vi sono dunque ampi margini perché l'istituto conosca **ulteriore diffusione**, dal momento che a utilizzare detta opportunità offerta dalla normativa è stato appena il **3,5 per cento** dei 7.904 Comuni italiani.

3. La riscossione delle entrate degli enti locali da parte di Agenzia delle entrate-Riscossione

L'attuale quadro della riscossione delle entrate degli enti locali è il frutto di un'articolata **evoluzione normativa**²³ che ha portato, dal 1° luglio 2017, con l'istituzione dell'ente pubblico economico **Agenzia delle entrate-Riscossione (AdeR)**, alla possibilità per le amministrazioni locali di deliberare l'**affidamento diretto** alla stessa Agenzia delle **attività di riscossione spontanea e coattiva** delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e delle società da esse partecipate.

In sintesi, da tale data, gli enti locali possono svolgere il servizio di riscossione delle proprie entrate secondo le seguenti modalità:

- svolgimento del servizio tramite risorse interne;
- affidamento *in house* del servizio (tramite società strumentali);

²²<https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-dell8-ottobre-2021?fbclid=IwAR3-nFOuUN-d7r8Vn4lCyxPuxd6BvYpBkWpWF-VIVae6wkFzslCMbvHxQdE>

²³ Già alla fine degli anni Novanta il legislatore, con il decreto legislativo n. 446 del 1997, ha introdotto la facoltà, in capo a Province e Comuni, di disciplinare con regolamento "le proprie entrate, anche tributarie", optando per la gestione diretta delle fasi di liquidazione, accertamento e riscossione delle medesime, ovvero per il relativo affidamento a soggetti terzi iscritti a un apposito albo (ivi inclusi gli ex concessionari della riscossione) oppure alle aziende speciali o società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, mediante apposite convenzioni. Successivamente, il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, con la costituzione della società pubblica Riscossione S.p.A. (poi Equitalia S.p.A.) e l'acquisizione delle società ex concessionarie, ha previsto la possibilità di scorporare i rami d'azienda relativi alla c.d. "fiscalità locale" e, in mancanza di scorporo e di diversa determinazione, che l'attività di riscossione degli enti locali continuasse a essere svolta da Riscossione S.p.A. e dalle società da essa partecipate per un periodo transitorio e, dopo tale periodo, la possibilità, per le società partecipate da Riscossione S.p.A., di riscuotere le entrate locali soltanto a seguito di affidamento mediante procedure a evidenza pubblica.

Il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, ha disposto inoltre la cessazione, alla data dal 31 dicembre 2012, delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate (con esclusione degli altri enti pubblici territoriali), da parte di Riscossione S.p.A., nel frattempo ridenominata Equitalia S.p.A., delle società da essa partecipate, nonché da Riscossione Sicilia S.p.A.

Il termine sopra indicato è stato più volte differito e, da ultimo, è stato fissato al 30 giugno 2017 con l'entrata in vigore del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, che ha stabilito lo scioglimento delle società del gruppo Equitalia (ad esclusione di Equitalia Giustizia S.p.A.) e ha attribuito il compito di svolgere le funzioni relative alla riscossione nazionale a un nuovo ente pubblico economico, denominato Agenzia delle entrate-Riscossione (AdeR), ridefinendo altresì il quadro normativo della riscossione degli enti locali.

- affidamento del servizio all'ente pubblico economico (AdeR) titolare dello svolgimento delle funzioni della riscossione nazionale, previa delibera;
- affidamento del servizio tramite le ordinarie procedure ad evidenza pubblica.

La norma ha voluto in tal modo agevolare gli enti locali, sopperendo alle gravi difficoltà riscontrate dagli enti stessi nel dotarsi di un'autonoma organizzazione per svolgere il servizio della riscossione, e facendo assumere all'Agenzia delle entrate-Riscossione un ruolo di "supplenza qualificata", in quanto è sufficiente una **delibera dell'ente locale** per conferirle le funzioni di riscossione nei casi in cui non si ritenga opportuno ricorrere alle altre modalità di affidamento del servizio.

Da ultimo, con la legge di bilancio 2020²⁴, sono state dettate alcune disposizioni di riforma della riscossione degli enti locali che, con l'obiettivo di potenziarne l'efficacia, hanno introdotto l'istituto dell'"**accertamento esecutivo**" (già previsto per le entrate tributarie erariali gestite dall'Agenzia delle entrate²⁵ e per entrate gestite dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli²⁶), **anche per le entrate tributarie** (IMU, TARI, ecc.) **e patrimoniali degli enti locali** (rette refezione scolastica, canoni idrici, fitti, lampade votive, ecc.), con l'eccezione delle contravvenzioni del Codice della strada.

In particolare, per quanto di specifico interesse di Agenzia delle entrate-Riscossione, il provvedimento ha disposto che, a partire dal 1° gennaio 2020, l'avviso di accertamento relativo ai tributi degli enti locali²⁷ e agli atti per la riscossione delle entrate patrimoniali emessi dagli stessi enti²⁸, nonché il connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni, devono contenere l'**intimazione ad adempiere** all'obbligo di pagamento degli importi e l'indicazione espressa che, in assenza di tempestiva proposizione di ricorso e una volta decorso il termine per il pagamento, essi costituiscono **titolo esecutivo** idoneo ad attivare le procedure esecutive e cautelari²⁹, senza la preventiva notifica della cartella di pagamento.

²⁴ Articolo 1, commi da 784 a 813, della legge n. 160 del 2019.

²⁵ Articolo 29 del decreto-legge n. 78 del 2010.

²⁶ Articolo 9, commi da 3-bis a 3-sexies, del decreto-legge n. 16 del 2012.

²⁷ Intendendosi per tali le Province, le Città metropolitane, i Comuni, le Comunità montane, le Unioni di Comuni e i consorzi tra gli enti locali.

²⁸ O dai soggetti ai quali gli enti locali hanno eventualmente affidato l'attività di emissione di tali atti.

²⁹ Le modalità di trasmissione del carico da accertamento esecutivo al soggetto legittimato alla riscossione coattiva sono demandate a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze e, nelle more dell'emanazione di tale decreto, sono individuate dal competente ufficio dell'ente.

3.1. Il nuovo sistema di remunerazione di Agenzia delle entrate-Riscossione

Anche con riferimento all'attività di riscossione affidata dagli enti locali all'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono intervenuti significativi cambiamenti con la legge 30 dicembre 2021, n. 234³⁰, che ha previsto una profonda **riforma del sistema di remunerazione** del servizio nazionale della riscossione, eliminando gli oneri di riscossione (c.d. aggio) per i carichi – riportati sia nei ruoli sia negli avvisi di accertamento esecutivo – affidati dagli enti creditori all'Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2022.

In particolare, l'intervento di riforma, nel prevedere uno stanziamento annuale a carico del bilancio dello Stato delle risorse necessarie a far fronte agli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione, ha **eliminato il cd. "aggio"**, in precedenza previsto per la riscossione coattiva nella misura del 6 per cento a carico del contribuente oppure nella misura del 3 per cento a carico rispettivamente dell'ente e del contribuente, per i pagamenti effettuati nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella di pagamento.

Per le attività svolte dall'agente della riscossione, a decorrere dal 1° gennaio 2022, 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 rimosse dal contribuente.

In sintesi, con il nuovo sistema di remunerazione di Agenzia delle entrate-Riscossione, per i carichi affidati dagli enti creditori alla stessa Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2022, rimangono a carico del solo contribuente:

- una quota correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione;
- una quota correlata all'attivazione delle procedure esecutive e cautelari da parte dell'agente della riscossione.

A carico degli enti locali (in quanto enti creditori diversi dalle amministrazioni statali, agenzie fiscali ed enti pubblici previdenziali) il nuovo sistema di remunerazione ha, invece, previsto:

- una quota pari all'1 per cento delle somme rimosse;
- 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).

³⁰ Articolo 1 della legge n. 234 del 2021, che ha modificato l'articolo 1, comma 13, del decreto-legge n. 193 del 2016, nonché ha sostituito integralmente l'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.

Tali quote (a carico del contribuente o degli enti) – unitamente al c.d. “aggio” riscosso su carichi affidati fino al 31 dicembre 2021 – sono riversate al bilancio dello Stato a parziale copertura degli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione.

3.2 Le modalità di riscossione delle entrate degli enti locali da parte di Agenzia delle entrate-Riscossione

3.2.1. La riscossione a mezzo ruolo

Nei confronti dei soggetti che non hanno adempiuto spontaneamente al pagamento (ad esempio, nel caso di contravvenzioni del Codice della strada, mediante il modulo di pagamento allegato ai relativi verbali), l'ente locale dà avvio al recupero delle somme non riscosse, previa **iscrizione a ruolo**, attraverso la **cartella di pagamento**, avvalendosi di Agenzia delle entrate-Riscossione.

La riscossione a mezzo ruolo è, quindi, la forma di esazione con la quale l'ente locale richiede, attraverso la cartella di pagamento dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, il versamento delle somme dovute.

Per particolari tipologie di debiti (come ad esempio per la TARI non derivante da attività di accertamento dell'ente locale), sulla base di apposite convenzioni, gli enti della fiscalità locale che non hanno già provveduto in autonomia possono anche affidare all'Agenzia delle entrate-Riscossione il compito di inviare al contribuente, prima della notifica della cartella, un **invito c.d. “bonario”**³¹ al pagamento, personalizzato in base alle esigenze dell'ente creditore (ad esempio con l'indicazione della data entro la quale effettuare il pagamento, della scadenza delle eventuali rate e delle altre informazioni utili al cittadino). Solo in caso di mancato pagamento dell'invito “bonario”, l'Agenzia delle entrate-Riscossione, sulla base dell'iscrizione a ruolo dell'ente creditore, predispone e notifica la relativa **cartella di pagamento** e, in assenza di pagamento entro i 60 giorni successivi alla notifica, dà avvio alle **azioni di recupero**.

³¹ Denominati avvisi “GIA” (Gestione Integrata Avvisi) o avvisi “SIFL” (Sistema Informativo della Fiscalità Locale) secondo la specifica procedura informatica utilizzata per la loro gestione.

3.2.2. La riscossione coattiva a seguito di avviso di accertamento esecutivo

Con la legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020), gli enti locali, per il recupero delle proprie entrate tributarie e patrimoniali³² accertate, possono avvalersi del c.d. **avviso di accertamento esecutivo** e hanno la facoltà di affidare ad Agenzia delle entrate-Riscossione l'attività di riscossione coattiva nei confronti dei contribuenti che non provvedono al pagamento di quanto dovuto.

L'Agenzia delle entrate-Riscossione, tenuto conto delle prime richieste pervenute da alcuni enti, ha definito, previa interlocuzione con i medesimi enti, **modalità univoche di trasmissione delle informazioni** necessarie per l'acquisizione, sul sistema informativo dell'agente della riscossione, degli accertamenti esecutivi notificati ai debitori.

In particolare, è stato implementato e rilasciato un **nuovo servizio web** denominato "**Accertamenti Esecutivi Enti**", disponibile per gli enti locali nell'area riservata agli enti creditori del portale di Agenzia delle entrate-Riscossione, mediante il quale gli stessi enti, previa valorizzazione delle informazioni in uno specifico tracciato (ad esempio gli estremi identificativi dell'atto, la data di notifica dell'atto, ecc.) possono **trasmettere** all'Agenzia, per la successiva attività di recupero coattivo, i **flussi telematici** relativi agli accertamenti esecutivi non regolarizzati dall'intestatario.

3.3 I volumi gestiti e l'organizzazione dei processi di riscossione di Agenzia delle entrate-Riscossione

A causa dei vari cambiamenti, anche normativi, intervenuti nella gestione delle entrate degli enti locali, nell'ultimo decennio si è assistito a una **progressiva riduzione** degli affidamenti di carichi per la riscossione coattiva e/o volontaria da parte dei Comuni, passando da 6.161 Comuni nel 2011 a 2.758 nel 2021.

La contrazione maggiore si è avuta sugli affidamenti degli inviti di pagamento per la riscossione "pre-ruolo" (c.d. riscossione volontaria), che, ovviamente, rispetto alla riscossione coattiva, presenta minori criticità gestionali (dai 3.179 Comuni del 2011 agli attuali 312).

³² Con l'eccezione delle contravvenzioni del Codice della strada, in quanto il provvedimento che ha introdotto l'accertamento esecutivo non è intervenuto sulla disciplina del Codice della strada e precisamente sull'articolo 206 del d.lgs. n. 285 del 1992.

Per quanto riguarda i **volumi dei carichi affidati ad Agenzia delle entrate-Riscossione dai Comuni** e delle riscossioni conseguite, si riportano di seguito le grandezze degli ultimi cinque anni.

Andamento dei carichi affidati ultimi 5 anni (2017 – 2021)

Importi in milioni di euro

	Anno di affidamento				
	2017	2018	2019	2020	2021
Comuni	1.487	1.886	2.598	2.127	2.605

Andamento della riscossione ultimi 5 anni (2017 – 2021)

Importi in milioni di euro

	Anno di riscossione				
	2017	2018	2019	2020	2021
Comuni	809	548	513	293	339

Sotto il profilo organizzativo, l'agente della riscossione è strutturato per una **gestione unitaria** del rapporto con il debitore iscritto a ruolo, quando lo stesso abbia **pendenze con più enti creditori**. Il modello di funzionamento della riscossione gestita dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, infatti, mirando alla **riduzione delle spese** complessive a carico del contribuente e, al contempo, alla **realizzazione di economie di scala**, non prevede una gestione puntuale ed esclusiva della riscossione dei carichi affidati dagli enti locali.

Tutti i processi di riscossione, che vanno dalla notifica della cartella di pagamento, alla gestione delle richieste di rateizzazione, all'invio dei solleciti di pagamento, fino allo svolgimento delle procedure esecutive o cautelari per il recupero dei crediti affidati dai diversi enti creditori, sono infatti **realizzati a partire dal codice fiscale del debitore**, che rappresenta il perno intorno a cui si sviluppa l'intera attività di riscossione.

Tali economie (realizzabili nel caso in cui il medesimo debitore abbia una molteplicità di carichi affidati da enti creditori diversi) si riducono se lo stesso soggetto è unicamente debitore di importi, spesso di ammontare assai ridotto, affidati per la riscossione da un solo ente locale. Ciò in quanto, oltre alle complessità correlate al numero delle posizioni debitorie da gestire³³ alcune tipiche procedure di recupero coattivo, in considerazione dell'importo

³³ Nel periodo 2015-2019 sono stati affidati all'agente della riscossione crediti relativi mediamente a circa 8,5 milioni di contribuenti per ciascun anno di cui oltre il 20 per cento dei contribuenti per crediti iscritti a ruolo dai Comuni. Alla data del 31 dicembre 2021, il magazzino dei crediti residui affidati dalle amministrazioni comunali è relativo a oltre 22 milioni

medio di tali crediti, non sono, per legge, attivabili (ad esempio, soglia minima di 20.000 euro per l'iscrizione ipotecaria e di 120.000 euro prevista per la procedura di espropriazione immobiliare anche in presenza di un bene non qualificabile come "prima casa").

Un ulteriore elemento di complessità, che determina un allungamento delle tempistiche del processo di riscossione, è costituito dalla necessità, nei casi di somme dovute fino a 1.000 euro, di inviare al debitore uno specifico sollecito di pagamento e di attendere 120 giorni da tale invio prima di poter procedere ad azioni cautelari ed esecutive³⁴.

Ferma restando la necessità di proseguire sulla strada del complessivo **efficientamento**, tramite una sempre più spinta **automazione e digitalizzazione dei processi di riscossione**, l'efficacia e la celerità della fase di riscossione coattiva possono essere perseguite grazie all'**utilizzo dell'accertamento esecutivo** – recentemente introdotto dal legislatore anche per entrate degli enti locali – che elimina, in caso di mancato pagamento, ai fini dell'avvio delle procedure di recupero coattivo da parte dell'agente della riscossione, la necessità di produrre e notificare al debitore un ulteriore atto (ovvero la cartella di pagamento), spesso causa dell'insorgenza di contenziosi in relazione a pretese ormai definite.

Al contempo, per le entrate affidate dagli enti locali a mezzo ruolo (ad esempio, contravvenzioni al Codice della strada) risulta necessario **comprimere** sempre di più **l'intervallo temporale tra l'anno di maturazione/esigibilità dell'entrata e quello di consegna del relativo carico** all'agente della riscossione. Ciò in quanto tale intervallo, se eccessivo, oltre ad incidere negativamente sulla *performance* di riscossione, comporta addirittura il rischio di **inibire lo svolgimento delle successive attività di recupero**, a causa del decorso dei termini di prescrizione del diritto di credito.

Grazie per l'attenzione.

di cartelle di pagamento e a circa 8 milioni di contribuenti (rispettivamente circa il 15 per cento delle cartelle di pagamento e il 42 per cento dei contribuenti di tutto il magazzino residuo).

³⁴ Articolo 1, comma 544, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

