

Quanto manca nei bilanci comunali di tasse non pagate

Luciano Benedetti*, Claudia Ferretti**, Giuseppe Francesco Gori** e Patrizia Lattarulo**

Le mancate risorse che frenano i bilanci comunali

Il tax gap, che stima il divario tra gettito teorico e gettito effettivo, è la misura più completa di ciò che sfugge al prelievo fiscale, comprendendo sia la componente di non dichiarato che quella del non riscosso. In altri termini, è quanto ha origine da una produzione di valore o una proprietà che viene occultata ai fini fiscali o che, pur dichiarata, non viene corrisposta all'amministrazione. Essendo in parte occulta, l'entità del mancato gettito può essere solo stimata.

Una componente del tax gap è, dunque, costituita dal mancato pagamento relativo a basi imponibili note, e si può inquadrare come gettito atteso dalle amministrazioni, che però non viene corrisposto dal soggetto passivo e non viene incassato dall'ente. Esso viene, quindi, accertato in bilancio dall'amministrazione ma non riscosso. Trattandosi di un mancato gettito, può essere interessante osservare la dimensione che assume e la sua entità, nonché le implicazioni sui bilanci degli enti e sulle loro capacità di offerta di servizi. Non è necessario ricordare, infatti, che il mancato prelievo solleva questioni di equità, incidendo sulla corretta partecipazione dei cittadini al sistema di solidarietà sociale e alla copertura dei servizi da questi goduti.

Non si deve dimenticare che tra le cause del mancato prelievo c'è certamente l'avversione alla compliance, che riguarda anche i tributi locali per lo più di importo limitato, ma anche la difficoltà o la refrattarietà da parte delle amministrazioni ad un'azione decisa di contrasto e recupero, che viene vista come politicamente rischiosa. Un terzo attore è parte in causa, tra amministrazione e contribuente, cioè l'agente della riscossione, colui che su segnalazione dell'ente esercita l'attività di recupero. L'azione dell'agente della riscossione è guidata da logiche di efficienza economica, che confrontano il costo dell'intervento con il rientro atteso, escludendo però dal calcolo le esternalità in termini di incentivo alla compliance e formazione di una cultura fiscale. Del ruolo operativo di questo soggetto si stanno interessando recenti proposte di riforma. L'FCDE (Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità) è stato introdotto nel 2011 ed è applicato nei bilanci degli enti locali dall'esercizio 2015; è uno stanziamento obbligatorio nel bilancio di previsione finanziario degli enti locali sul quale non è possibile assumere impegni di spesa e che, a rendiconto, determina la costituzione di una quota accantonata del risultato finanziario di amministrazione. L'FCDE rappresenta le entrate che si prevede non verranno rimosse e costituisce una sorta di "fondo rischi" che impedisce l'utilizzo di entrate di dubbia e difficile esazione per finanziare le spese. Come tale, è una dimensione del mancato gettito atteso da parte delle amministrazioni che dipende dalle caratteristiche del territorio e dalla propensione e atteggiamento dei cittadini ma è, allo stesso tempo, soprattutto in una lettura intertemporale, un indicatore di efficienza dell'amministrazione nell'attività di riscossione. Per limitare l'arbitrarietà nella quantificazione degli accantonamenti, in ragione del diverso grado di prudenza e consapevolezza delle amministrazioni, la norma (principio contabile 4/2 allegato al d.lgs. 118/2011) ha previsto fra l'altro: a) un'applicazione graduale del FCDE al bilancio, che ha poi raggiunto la situazione a regime dal 2021; b) tre modalità diverse di calcolo che l'ente può adottare; c) la possibilità delle ammi-

nistrazioni di operare lo stralcio dei crediti rimasti non riscossi per un lasso temporale superiore ai 3 anni. Sotto quest'ultimo profilo, l'esperienza empirica fa ritenere che i comportamenti degli enti siano stati molto diversificati negli anni e che solo di recente (soprattutto dopo la deliberazione n. 144/2023/PAR del 21 settembre 2023 della Sezione di Controllo della Corte dei Conti Marche) tale prassi si vada uniformando verso una vasta applicazione dello stralcio. A seguito di questa standardizzazione, l'FCDE può rappresentare in modo più fedele il mancato gettito delle amministrazioni, oggetto delle azioni di recupero.

Per tale diversificazione metodologica, da considerare ancora troppo pronunciata, nel prosieguo della presente analisi anziché i dati di rendiconto si utilizzeranno i dati dei bilanci triennali di previsione della BDAP che presentano una più omogenea modalità di definizione delle voci relative al FCDE.

Nel complesso, si tratta di un importo di 3,6 miliardi (l'8% delle relative entrate) che ogni anno risulta accantonato dai Comuni italiani per il solo Titolo I, e quindi gettito atteso e non riscosso di natura tributaria, che viene a mancare dal lato delle entrate e non utilizzabile per l'offerta di servizi al territorio. L'importo è di 243 milioni in Toscana (il 6,7% del dato nazionale).

Per vedere quanto il mancato prelievo incide sulle entrate del comune, decurtandole, si fa riferimento ad un indicatore relativo, dato dal rapporto tra FCDE afferente al titolo I ed entrate tributarie, che restituisce il mancato prelievo, specificatamente di natura tributaria. La dimensione dell'FCDE afferente al titolo I, in rapporto alla spesa corrente, può, invece, rappresentare la rigidità imposta al bilancio da questo accantonamento o, meglio, la quota di spesa corrente "impedita" dal mancato prelievo tributario, o ancora la quota di spesa corrente che sarebbe resa possibile se si riscuotesse tutto il dovuto.

I due indicatori sono entrambi relativamente stabili nei tre anni e quindi non evidenziano una crescente capacità di recupero nell'ultimo periodo. Al confronto interregionale, come atteso le realtà meridionali presentano livelli relativi di accantonamento più elevato rispetto al centro e soprattutto al nord del paese, con differenze anche piuttosto accentuate.

I crediti tributari delle amministrazioni verso i cittadini di più difficile esazione rappresentano il 15% del gettito del titolo I in Sicilia e sono l'8% in Toscana, ma in Emilia l'incidenza è inferiore al 5%.

In termini di "impedimento" alla spesa, l'indicatore relativo non presenta, anch'esso, in generale un chiaro andamento decrescente nel tempo. Anzi, proprio nelle realtà meridionali l'indicatore è come atteso più elevato, ma anche crescente. In altri termini, in Campania, ad esempio, il recupero delle somme attese e non pagate, anche limitatamente alle sole entrate tributarie (quindi escludendo la consistente voce delle multe), potrebbe consentire un aumento di spesa corrente di più del 10%. La Toscana si colloca in una posizione intermedia, vicino alla media nazionale, con il 5,4% di "mancata spesa" attribuibile a prelievo dovuto e non corrisposto (Grafico 1).

Tra i comuni capoluogo della Toscana, Firenze e Siena si collocano tra i più virtuosi, con una percentuale del 4% sulle entrate tributarie, contro il 14% di Massa, e del 2% sulla spesa corrente, contro il 10% di Massa (Grafico 2).



Federalismo in Toscana

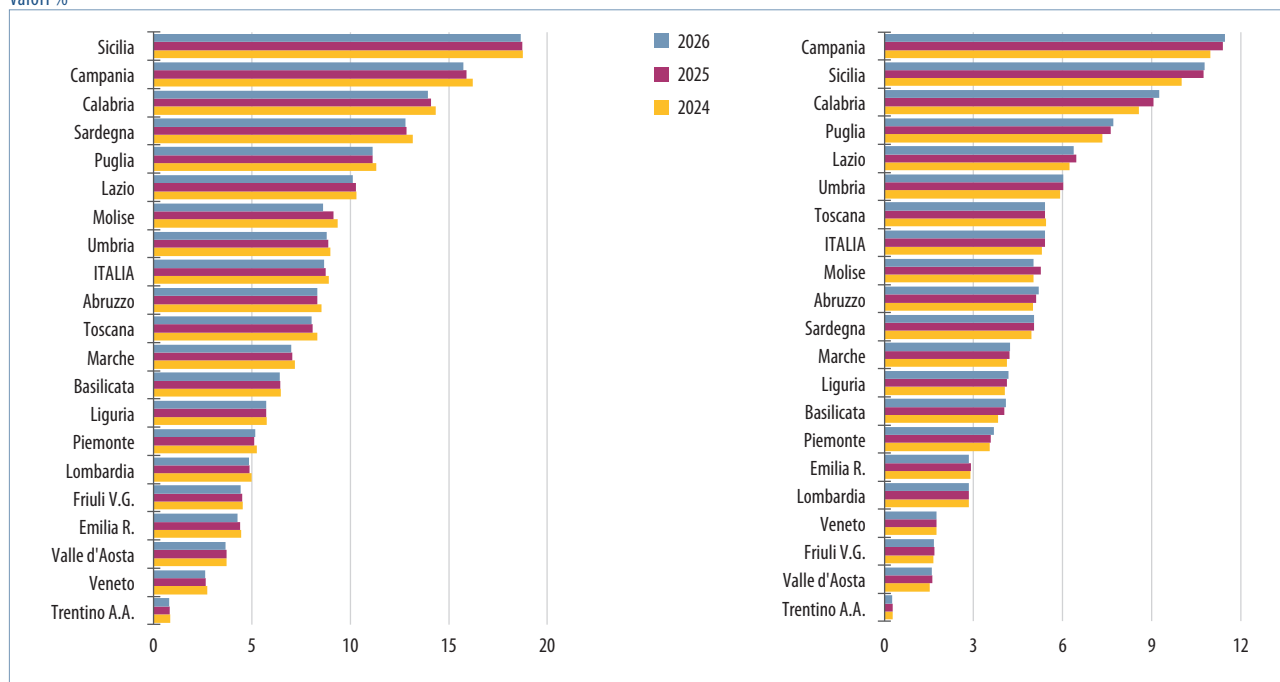
Numero 3/2025

2

Grafico 1.

ACCANTONAMENTI FCDE TITOLO I SU ENTRATE TRIBUTARIE (SX) E SU SPESA CORRENTE (DX)

Valori %

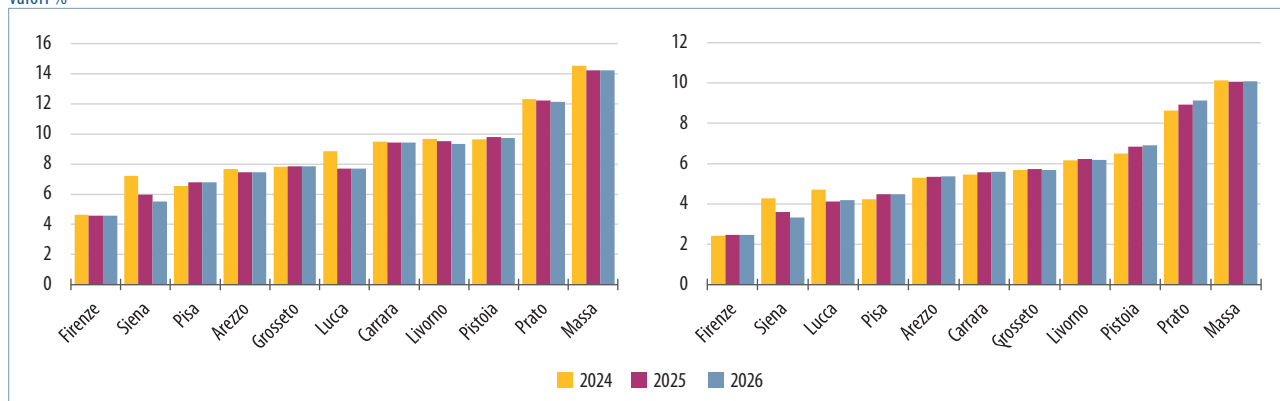


Fonte: Bdap, Bilanci preventivi dei Comuni

Grafico 2.

ACCANTONAMENTI FCDE TITOLO I SU ENTRATE TRIBUTARIE (SX) E SU SPESA CORRENTE (DX). COMUNI CAPOLUOGO IN TOSCANA

Valori %



Fonte: Bdap, Bilanci preventivi dei Comuni

Contrasto all'evasione e capacità di recupero tributario

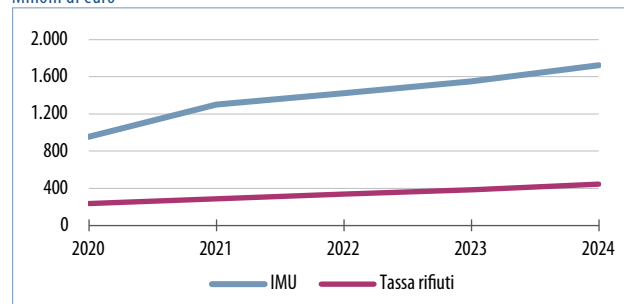
Le amministrazioni hanno da anni intensificato l'attività di recupero, nella consapevolezza di contribuire così all'equità sociale e alla capacità di offerta di servizi pubblici. Certamente gli ostacoli al recupero sono molti, a cominciare dalle competenze interne alle amministrazioni e dalle risorse che queste possono dedicare all'incrocio delle banche dati e all'azione di accertamento e recupero vero e proprio, rendendo così più efficace l'attività di contrasto.

La "riscossione avvenuta a seguito di verifica e controllo" da parte delle amministrazioni comunali nel nostro paese, relativa ai soli prelievi più significativi, IMU e Tributi sui rifiuti, vede una rilevante crescita negli importi, frutto dell'andamento della base imponibile, ma soprattutto di una crescente attenzione al tema del recupero fiscale ai fini del finanziamento della spesa, una volta esauriti altri spazi di manovra ormai molto limitati.

Grafico 3.

GETTITO RISCOSSO A SEGUITO DI VERIFICA E CONTROLLO. ITALIA

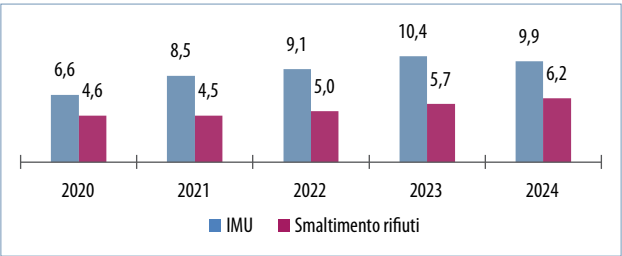
Milioni di euro



Fonte: Siope

L'importo recuperato alle casse delle amministrazioni è di 2 miliardi medi negli ultimi due anni, di cui 158 milioni in Toscana, pari rispettivamente al 9% e all'8% del gettito spontaneo riscosso nello stesso periodo. Distinguendo tra i due prelievi, il recupero del gettito IMU in Toscana è pari a 127 milioni, l'11% del gettito spontaneo, non poco considerando l'importanza di questa base imponibile nella regione. Gli sforzi di recupero tributario delle amministrazioni vengono, quindi, premiati con un significativo ammontare aggiuntivo di risorse. La capacità di recupero è, invece, inferiore per la Tassa Rifiuti, pari rispettivamente al 6% e al 5% a scala nazionale e toscana, rispettivamente.

Grafico 4.
INCASSI DA RECUPERO SU GETTITO ORDINARIO. ITALIA
Valori %



Fonte: Siope

Tabella 5.
RISCOSSIONI, GETTITO ORDINARIO E GETTITO RISCOSSO A SEGUITO DI VERIFICA E CONTROLLO. CONFRONTO TOSCANA E ITALIA
Milioni di euro, valore medio 2023-2024¹

	Toscana	Italia
IMU	1.184	16.153
Di cui riscossa a seguito di verifica e controllo	127	1.636
Incidenza recupero su gettito ordinario %	11	10
Tassa Rifiuti	683	6.929
Di cui riscossa a seguito di verifica e controllo	31	414
Incidenza recupero su gettito ordinario %	5	6
Somma dei due prelievi, media biennio		
TOTALE	1.867	23.082
Di cui riscossa a seguito di verifica e controllo	158	2.050
Incidenza recupero su gettito ordinario %	8	9

Fonte: Siope

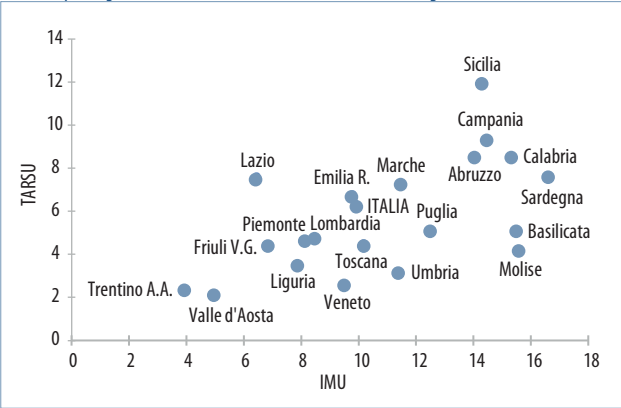
Il confronto tra regioni fa emergere percentuali di recupero maggiori per le regioni tradizionalmente caratterizzate da livelli di evasione più alti, presumibilmente effetto della stessa dimensione del gettito spontaneo. È, cioè, plausibile che, in contesti in cui il gettito spontaneo IMU è più basso (come spesso accade al Sud), il livello degli accertamenti da verifica e controllo risulti proporzionalmente più elevato. Allo stesso modo, può accadere che il rapporto tra riscosso e accertato (sempre da verifica e controllo) risulti relativamente alto proprio perché esiste una massa significativa di crediti effettivamente aggredibili.

Certamente, i valori possono essere anche influenzati da fattori contabili, quali le scadenze dei pagamenti Tassa Rifiuti, spostati sull'anno contabile successivo a quello di maturazione, fattore che potrebbe incidere soprattutto in alcune aree del Paese rispetto ad altre².

In termini procapite, riemerge, almeno per l'IMU, una articolazione degli importi recuperati che ripropone l'attesa artico-

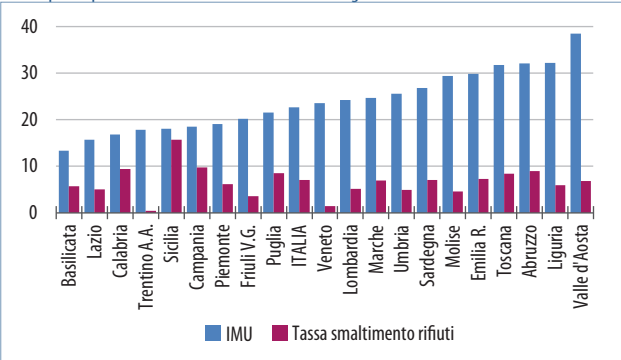
lizzazione nord-centro-sud, da ricondurre alla diversa base imponibile nei territori.

Grafico 6.
INCASSI DA RECUPERO SU GETTITO ORDINARIO
Valori % per regione. Media 2023-2024. Gettito riscosso a seguito di verifica e controllo



Fonte: Siope

Grafico 7.
INCASSI DA RECUPERO SU GETTITO ORDINARIO
Media pro capite 2023-2024. Gettito riscosso a seguito di verifica e controllo

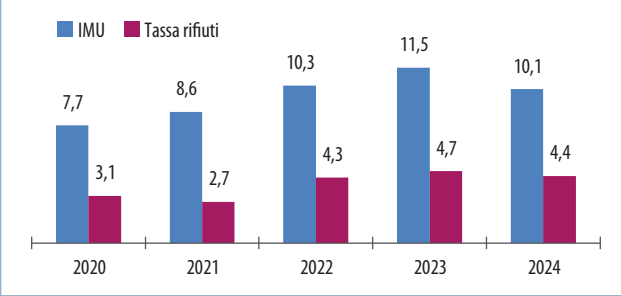


Fonte: Siope

In Toscana l'azione di recupero è certamente più efficace rispetto alla media nazionale nell'ambito dell'IMU, al contrario di quanto avviene per la Tassa Rifiuti, per la quale la percentuale di recupero, pur in crescita, è a tutt'oggi inferiore al dato nazionale.

In rapporto alla classe demografica, sono i comuni nella fascia di popolazione intermedia quelli che beneficiano maggiormente dell'attività di recupero. I piccoli sono, infatti, penalizzati da diseconomie di scala, per la necessità di competenze e risorse minime per avviare una attività efficace, così come i grandi per i quali l'impegno da affrontare in termini di banche dati e azioni di recupero è evidentemente più che proporzionale.

Grafico 8.
INCASSI DA RECUPERO SUL GETTITO ORDINARIO. TOSCANA

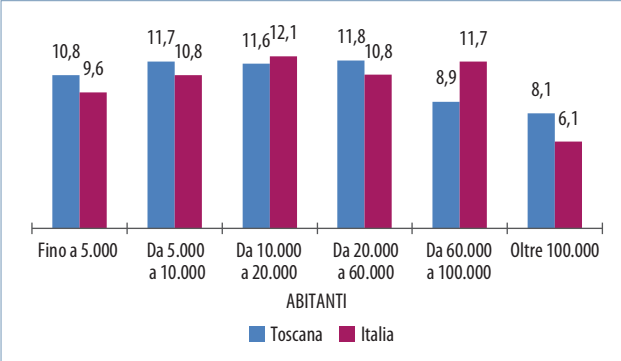


Fonte: Siope

¹ Il ricorso al valore medio biennale ha la funzione di "neutralizzare", se pur in parte, i tempi di addebito e pagamento Tarsu, per lo più a cavallo tra due periodi.
² Per questo motivo è stato fatto riferimento nel paragrafo a valori medi biennali, senza però eliminare del tutto il limite contabile.

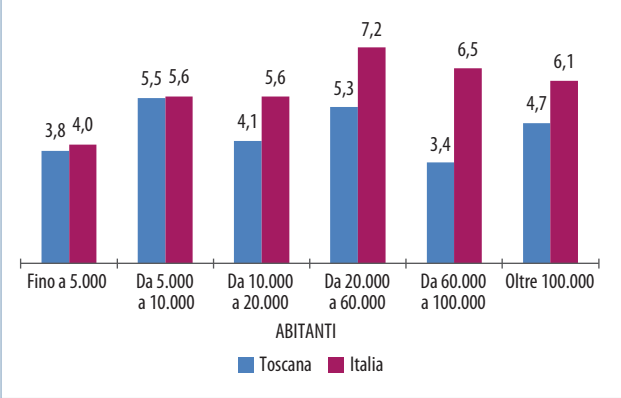
Questo è vero sia nel caso dell'IMU che della Tassa Rifiuti, nonostante le economie e diseconomie di scala giochino differentemente per i due prelievi. Diseconomie di scala penalizzano soprattutto i grandi comuni nel primo caso, e i piccoli nel secondo. Per il prelievo sul patrimonio immobiliare la prossimità tra amministrazione e territorio sembra costituire un vantaggio a favore dei piccoli comuni, mentre nel caso della Tassa Rifiuti, proprio i piccoli comuni sembrano trovarsi in maggiori difficoltà nell'azione di recupero, come può essere prevedibile, alla luce dei modesti importi interessati.

Grafico 9.
PERCENTUALE DI RECUPERO A SEGUITO DI VERIFICA. IMU VALORI MEDI 2023-24



Fonte: Siope

Grafico 10.
PERCENTUALE DI RECUPERO A SEGUITO DI VERIFICA. TASSA RIFIUTI VALORI MEDI 2023-24



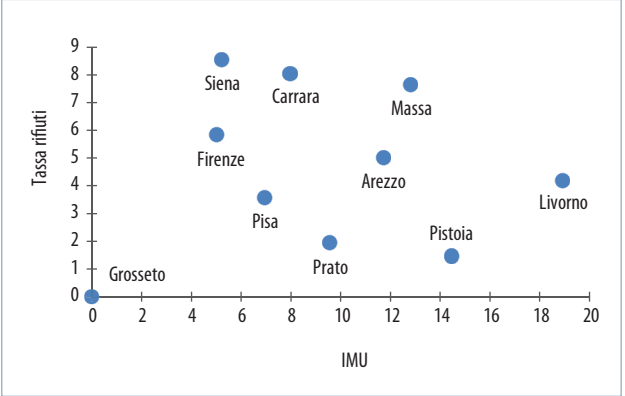
Fonte: Siope

Anche l'analisi per capoluoghi della Toscana conferma quanto già rilevato per aree territoriali del paese, riguardo all'emergere di comportamenti più virtuosi nell'azione di recupero da parte delle realtà urbane dove il livello di compliance è generalmente più basso. A Livorno la percentuale di recupero IMU è del 19% contro il 5% di Firenze. In quest'ultima città presumibilmente l'attività di contrasto è prevalentemente concentrata sull'azione preventiva, piuttosto che sulla fase di recupero. Il caso di Grosseto appare anomalo, perché sembra ancora fare un ricorso limitato a questi strumenti o, più probabilmente, utilizza per gli stessi una differente contabilizzazione SIOPE. Diverso è il caso della Tassa Rifiuti dove sembrano agire dinamiche opposte, con Siena e Firenze che registrano tassi di recupero dell'8% e Prato del 2%. L'analisi non ha considerato il caso di Lucca in quanto tale capoluogo ha già da alcuni anni adottato la tariffa corrispettiva per i rifiuti, riscossa dal soggetto gestore del servizio rifiuti, in sostituzione della TARI. Il bilancio comunale, quindi, non contiene più i relativi introiti tributari. Tale fenomeno è in

continua diffusione sia in Italia che in Toscana³, con particolare riferimento ai comuni dell'area fiorentina.

In termini procapite, riemerge, almeno per il recupero dall'IMU, una articolazione degli importi recuperati che ripropone l'attesa articolazione nord-centro-sud, da ricondurre alla diversa base imponibile nei territori.

Grafico 11.
PERCENTUALE DA RECUPERO SUL GETTITO ORDINARIO. CAPOLUOGHI TOSCANI, MEDIA 2023-2024



Fonte: Siope

* Esperto di finanza locale, già dirigente finanziario del Comune di Siena

** IRPET

³ IFEL (2024). La tariffazione puntuale in Italia - Diffusione e performance ambientali. Dati 2022. Analisi delle politiche regionali per la promozione del PAYT, Rapporto IFEL, Roma 2024.