

Modelli di gestione delle entrate: l'esternalizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni comunali

Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo*

Il tema della riscossione dei tributi locali è oggi di particolare interesse, sia per la crescente consistenza degli importi non riscossi, sia per la specificità che caratterizza l'azione di recupero rispetto alla riscossione dei tributi nazionali. Le amministrazioni comunali si stanno dunque organizzando per rendere più efficiente la gestione di tali processi, scegliendo tra diverse modalità: gestione diretta, affidamento a imprese specializzate o a società in-house di una o più fasi o tributi, oppure ricorso all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdER). Nonostante la rilevanza del tema, le informazioni relative alle scelte di gestione adottate dai comuni in possesso delle amministrazioni centrali non sono disponibili a fini di analisi. Alcuni studi basati su survey, più o meno estese, confermano tuttavia l'importanza delle scelte organizzative e delle modalità di riscossione (si vedano, in particolare, i contributi di Andrea Boselli e Danilo Ballanti al Convegno IFEL del 10 dicembre 2024: "La Riscossione dei Comuni Italiani: sfide attuali e prospettive future").

In questo contesto verrà analizzata una modalità di gestione, la componente relativa agli affidamenti esterni, oggi divenuta parte strategica dei modelli organizzativi dei comuni¹. Attraverso il mercato del *procurement* transitano, infatti, tutti gli affidamenti a società esterne o *in-house* relativi alle varie fasi dell'accertamento e del recupero fiscale, nonché quelli connessi ai servizi digitali strumentali a tali attività.

Il paragrafo propone quindi una prima ricognizione quantitativa di tali procedure, con attenzione anche alle caratteristiche delle stazioni appaltanti comunali e delle imprese aggiudicatricie.

Tutte le elaborazioni si riferiscono al periodo 2021-2025 e riguardano le procedure aggiudicate dai comuni nell'ambito dei servizi. La selezione è stata effettuata sulla base di tre criteri: la categoria merceologica (CPV, *common procurement vocabulary*), il codice Ateco dell'impresa aggiudicataria (e la sua eventuale inclusione negli elenchi di operatori abilitati²), nonché la presenza, nell'oggetto della procedura, di riferimenti testuali pertinenti all'ambito.

Le due classificazioni estensivamente utilizzate nel paragrafo, ovvero la tipologia di prestazione (accertamento, riscossione, etc.) e la tipologia di entrata (imposte patrimoniali, relative a servizi, entrate extratributarie, etc.) sono invece interamente derivate dagli autori utilizzando la ricerca testuale nell'oggetto della procedura.

Negli ultimi cinque anni, il comparto comunale ha registrato procedure di aggiudicazione per circa un miliardo di euro, relative alle fasi di accertamento, riscossione ordinaria, riscossione coattiva e ai servizi digitali connessi (Tabella 1). Ciò corrisponde, in media annua, a circa 230 milioni di euro complessivi. Tale importo non rappresenta l'imposta oggetto di recupero ma solo il valore presunto della prestazione della ditta affidataria. Tale valore è molto spesso stimato preventivamente in percentuale sul previsto recupero (aggio) e rappresenta quindi solo una

frazione del recupero di imposta che si intende eseguire con il contratto. Nell'arco del quinquennio si osserva, inoltre, una dinamica di crescita che ha interessato tutte le tipologie di servizi, con un'accelerazione particolarmente evidente nel 2024. In questo contesto, accertamento e riscossione assumono un ruolo preponderante, rappresentando l'85% del valore complessivo delle aggiudicazioni. Se invece si considera il numero delle procedure (1.550 in media all'anno), emerge in misura significativa anche il mercato dei servizi digitali, che comprende, ad esempio, sia le attività legate alle banche dati (a supporto della fase di accertamento), sia quelle relative ai sistemi di pagamento.

Tabella 1.
NUMERO E IMPORTO (MILIONI DI EURO) DELLE GARE PER TIPOLOGIA DI PRESTAZIONE OGGETTO DELL'AFFIDAMENTO

	Numero		Importo (Mln di euro)		Importo medio (Migliaia di euro)
Accertamento/Riscossione non coattiva	2.016	28%	454	42%	225
Riscossione Coattiva	1.256	17%	350	33%	278
Servizi digitali	2.648	37%	177	17%	67
Altro e n.c.	1.283	18%	89	8%	69
TOTALE	7.203	100%	1.070	100%	149

Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

Una quota significativa degli affidamenti, sia in termini di numero che di valore complessivo, riguarda più di un tributo. In particolare, secondo la classificazione riportata in Tabella 2, circa il 25% del numero totale e il 47% del valore complessivo degli affidamenti effettuati nell'ultimo quinquennio si riferiscono all'insieme delle entrate tributarie o addirittura all'intero complesso delle entrate, comprensivo quindi anche della componente extratributaria. Un'ulteriore quota rilevante è costituita dagli affidamenti che non rientrano nelle categorie individuate o per i quali non è stato possibile identificare con chiarezza un'entrata di riferimento³.

L'importo medio degli affidamenti presenta variazioni considerevoli a seconda dell'oggetto d'imposta o di entrata: si passa dai circa 36.000 euro medi per gli affidamenti riferiti esclusivamente all'IMU, ai circa 760.000 euro medi degli affidamenti che hanno come oggetto l'intero complesso delle entrate.

Da queste considerazioni si coglie, dunque, la dimensione del mercato di queste attività di servizio ai comuni.

Ma quanti sono i comuni che, nel periodo considerato, hanno avviato procedure di affidamento di servizi in questi ambiti, esternalizzando in parte o in tutto la gestione delle entrate? Nel complesso si tratta di 3.600 amministrazioni comunali, pari a circa il 45% del totale nazionale.

¹ A questo scopo si farà ricorso alla banca dati sugli affidamenti rilevati attraverso il mercato del *procurement*, resa disponibile da Anac, che consente di osservare in maniera sistematica volumi e caratteristiche di tali procedure.

² L'Albo dei soggetti gestori abilitati è pubblicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e consultabile online. Le gestioni in corso sono suddivise per attività (accertamento, riscossione spontanea/coattiva, supporto). Accanto a questo operano associazioni di settore: ASPEL (Associazione Società Pubbliche Entrate Locali, costituita nel 2007, che riunisce società pubbliche attive nell'accertamento e riscossione di entrate locali) e ANACAP (Associazione Nazionale delle Aziende Concessionarie, che rappresenta i soggetti abilitati a gestire liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali, ai sensi del D.M. 11 settembre 2000, n. 289).

³ Incrociando le due classificazioni emerge come per la maggior parte (81%) degli affidamenti collocati nell'ambito dei servizi di natura digitale non sia possibile operare una distinzione in termini di entrata di riferimento. Emerge inoltre come l'affidamento della riscossione coattiva sia spesso affidato con riferimento a una pluralità di entrate. Nel 25% dei casi è infatti affidato in relazione alla totalità delle voci di entrata del comune, mentre nel 19% in relazione alla totalità delle entrate tributarie. In circa un terzo dei casi l'affidamento della riscossione coattiva è invece rivolto a uno dei tributi relativi ai servizi (24%) o a una delle voci di entrata extratributaria (11%).

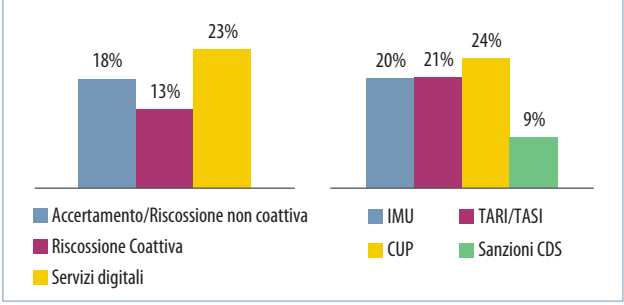
Tabella 2. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO) DELLE GARE PER TIPOLOGIA DI ENTRATA OGGETTO DELL’AFFIDAMENTO

	Numero		Importo (Mln di euro)		Importo medio (Migliaia di euro)
Indicazione esclusiva di tributi patrimoniali (IMU)	341	5%	12	1%	36
Almeno uno tra i tributi su servizi (TARI, TASI, ICP, DA, CUP, TOSAP, SOGGIORNO)	1.209	17%	207	19%	171
Tutti i tributi (IMU + SERVIZI)	1.288	18%	122	11%	95
Almeno una tra le entrate extratributarie (Canone Idrico, Sanzioni CDS)	527	7%	55	5%	104
Tutte le entrate	513	7%	389	36%	759
n.c.	3.325	46%	284	27%	85
TOTALE	7.203	100%	1.070	100%	149

Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

Guardando alla classificazione per tipo di servizio (Grafico 3, sinistra) i comuni che hanno effettuato almeno un affidamento nell’ambito dell’accertamento e della riscossione ordinaria sono il 18% e sono il 13% quelli che hanno affidato almeno una volta la riscossione coattiva. Più alta la percentuale di comuni che hanno affidato servizi di supporto di natura digitale (23%)

Grafico 3. QUOTA DI COMUNI CHE AVVIANO PROCEDURE PER TIPO DI SERVIZIO (SX) O TIPO DI IMPOSTA (DX)

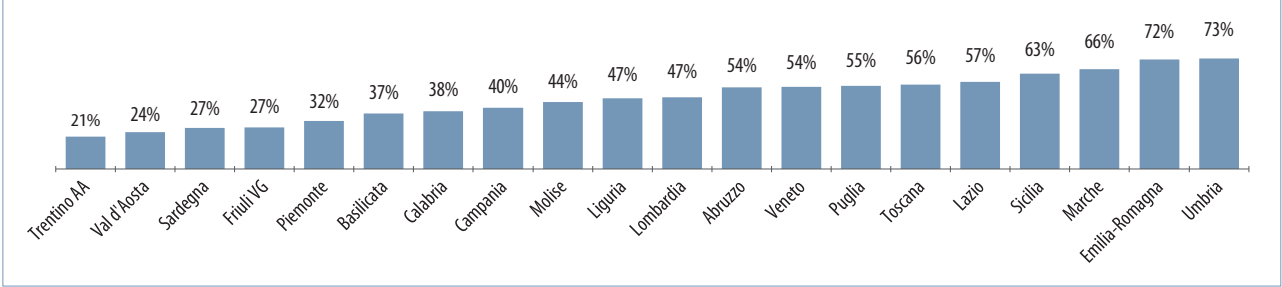


Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

Guardando alle voci di entrata⁴, i comuni che nel periodo hanno affidato all’esterno almeno una fase relativa alla riscossione dell’imposta patrimoniale (IMU) sono circa il 20%. Percentuali simili si registrano per le imposte sui rifiuti (TARI/TASI) e per il CUP (Canone unico pubblicità), mentre risultano inferiori i casi relativi alle sanzioni del Codice della Strada, che riguardano circa il 9% dei comuni.

⁴ A questo scopo è stata adottata una classificazione basata sulla ricorrenza – non necessariamente esclusiva – dell’indicazione relativa a una voce di entrata.

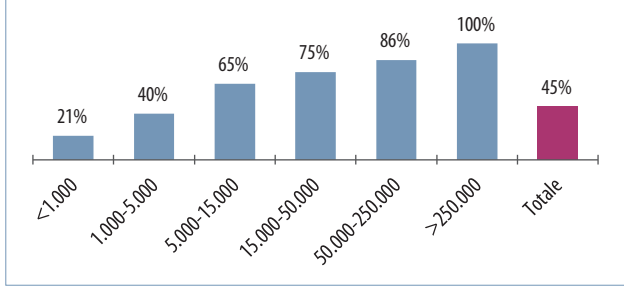
Grafico 6. PERCENTUALE DEI COMUNI CHE HANNO AVVIATO ALMENO UNA PROCEDURA NEL PERIODO 2021-2025 PER REGIONE



Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

Se si osserva l’incidenza del ricorso all’esternalizzazione nelle diverse classi comunali definite in base alla popolazione residente (Grafico 4), emerge un andamento chiaramente crescente al crescere della dimensione demografica. Si passa infatti dal 21% dei comuni più piccoli (meno di 1.000 residenti) fino a raggiungere la totalità dei grandi comuni con oltre 250.000 abitanti.

Grafico 4. QUOTA DI COMUNI CHE AVVIANO PROCEDURE PER CLASSE DI POPOLAZIONE RESIDENTE



Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

La stessa dinamica – linearmente crescente – si riscontra anche disaggregando in relazione alla tipologia di servizio e alla tipologia di entrata.

La distribuzione territoriale mostra una prevalenza di enti collocati nel Nord Italia, che da solo raccoglie quasi la metà dei comuni attivi. Tuttavia, in termini relativi, l’incidenza maggiore si registra nel Centro Italia, dove il 60% delle amministrazioni ha avviato almeno una procedura, a fronte del 41% del Nord e del 48% del Mezzogiorno (Tabella 5).

Dal punto di vista dell’impegno economico, i comuni che attivano almeno una procedura destinano in media circa 300.000 euro nel quinquennio osservato. Anche in questo caso emergono differenze territoriali: i comuni del Nord registrano l’importo medio più elevato per ciascun ente attivo (334mila euro), seguiti dal Mezzogiorno (287mila) e dal Centro (206mila).

Tabella 5. NUMERO DI COMUNI CHE HANNO AVVIATO ALMENO UNA PROCEDURA E IMPORTO MEDIO COMUNALE PER MACROAREA TERRITORIALE

	Numero di comuni che avviano	Quota di comuni che avviano su totale di area	Importo medio procedure avviate per comune attivo (Migliaia di euro)
Nord	1.791	41%	334
Centro	583	60%	206
Mezzogiorno	1.225	48%	287
TOTALE	3.599	45%	297

Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

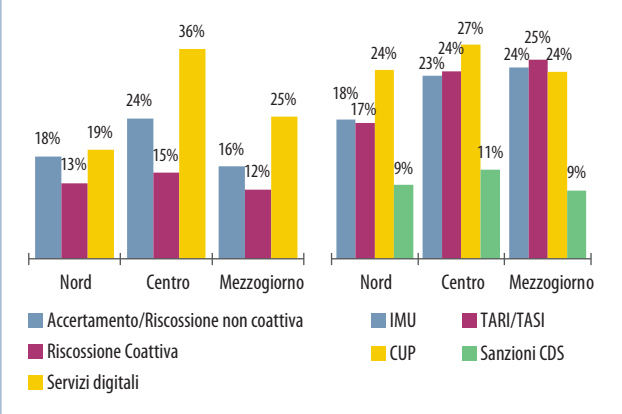
Nel confronto interregionale (Grafico 6), l’incidenza più elevata di comuni che ricorrono all’esternalizzazione si registra in

Umbria ed Emilia-Romagna, dove oltre il 70% delle amministrazioni ha avviato almeno una procedura. Valori relativamente alti si riscontrano anche in Sicilia (63%) e Puglia (55%), che si collocano nella parte alta della distribuzione insieme alle regioni del Centro Italia. Tra le regioni settentrionali, invece, solo il Veneto raggiunge livelli comparabili (54%), mentre le altre si attestano su valori sensibilmente più bassi. È interessante notare come tutte le regioni a statuto speciale si collochino in coda alla graduatoria, con percentuali inferiori al 30% di comuni che hanno fatto ricorso, almeno una volta, all'esternalizzazione.

La discontinuità territoriale si osserva in particolare con riferimento ad alcune tipologie di servizio o imposte (Grafico 23). Quanto alla tipologia di servizio, se non si rileva sostanziale diversità tra macroaree nelle quote di comuni attivi nell'esternalizzazione della riscossione coattiva, il complesso delle regioni del centro registra quote di comuni attivi più alti del Nord e del Mezzogiorno sia per l'esternalizzazione dell'accertamento e riscossione ordinaria, sia dei servizi di supporto di natura digitale (Grafico 7, sinistra).

Quanto alla tipologia di imposta (Grafico 7, destra), Centro e Mezzogiorno si collocano su percentuali di comuni attivi più alte rispetto al Nord per le imposte principali (23-24% per l'IMU e 24-25% per la TARI/TASI contro valori inferiori al 20% al Nord). Al contrario, la distribuzione territoriale appare più uniforme per altre voci di entrata. Le imposte legate a pubblicità e diritti di affissione, ricondotte nella classificazione al CUP, coinvolgono circa un quarto dei comuni in tutte le macroaree, segnalando un comportamento abbastanza omogeneo. Analogamente, per quanto riguarda le sanzioni del Codice della Strada, la quota di comuni che avvia almeno una procedura si attesta intorno al 9-11%, con scostamenti territoriali molto limitati.

Grafico 7. QUOTA DI COMUNI CHE AVVIANO PROCEDURE PER MACROAREA TERRITORIALE E TIPO DI SERVIZIO (SX) O TIPO DI IMPOSTA (DX)



Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

Veniamo infine alle caratteristiche delle società che risultano aggiudicatrici. In media, ciascun soggetto aggiudicatario aggiudica 10 procedure per un importo di circa 105,000 euro in termini complessivi. Queste aggiudicazioni si distribuiscono su un numero medio di 7 comuni. La distribuzione di queste tre grandezze (numero medio di aggiudicazioni, importo medio per impresa e numero medio di comuni serviti) presenta tuttavia alcune differenze misurabili in termini sintetici dal rapporto interquintilico, ovvero il rapporto tra il valore medio osservato per il 20% delle imprese che si collocano nella parte più alta della distribuzione e quello medio del 20% che si colloca nella parte più bassa. Valori più elevati del rapporto interquintilico segnalano una maggiore concentrazione delle aggiudicazioni e degli importi tra poche imprese, mentre valori più contenuti indicano una distribuzione più equilibrata tra gli operatori (ad

esempio, nel caso della riscossione coattiva, il numero medio dei comuni serviti dalle imprese più attive è pari a 7 volte quello dei comuni serviti dalle imprese meno attive, mentre nel caso dei servizi digitali è pari a 15 volte).

Tabella 8. CARATTERISTICHE DELLA DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI AGGIUDICAZIONI PER IMPRESA, DELL'IMPORTO TOTALE AGGIUDICATO PER IMPRESA E DEL NUMERO DI COMUNI SERVITI PER IMPRESA ARTICOLATE PER TIPO DI SERVIZIO

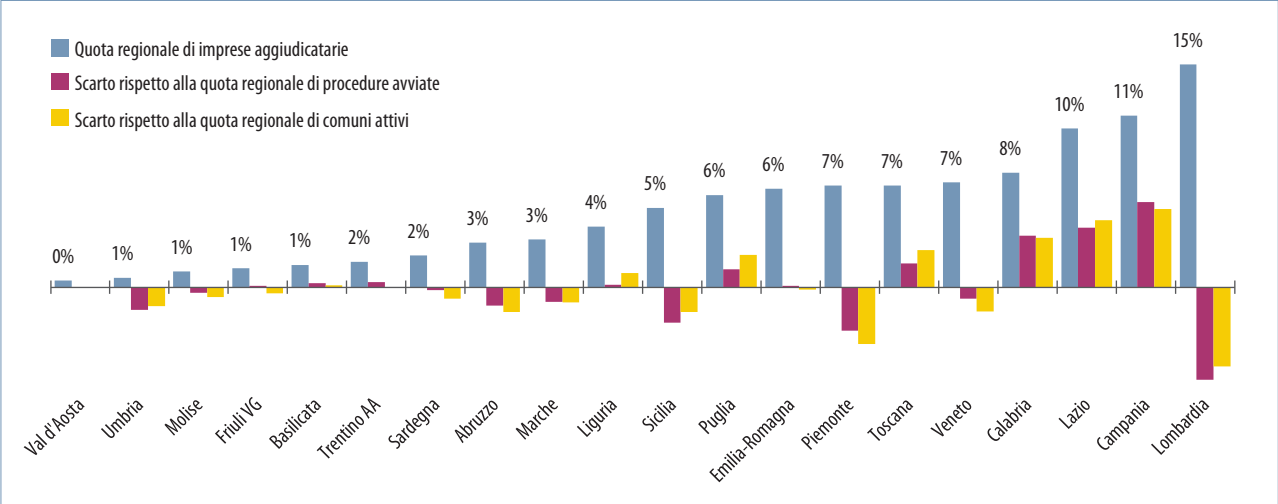
	Numero medio di aggiudicazioni	Importo medio aggiudicato	Numero medio di comuni serviti	Rapporto interquintilico calcolato sulla distribuzione del numero di aggiudicazioni	Rapporto interquintilico calcolato sulla distribuzione dell'importo aggiudicato	Rapporto interquintilico calcolato sulla distribuzione del numero di comuni serviti	Numero massimo di comuni serviti da una singola impresa
Accertamento/Riscossione non coattiva	4	112.521	3	45	10	85	120
Riscossione Coattiva	13	319.114	11	7	4	7	166
Servizi digitali	23	46.804	18	15	5	15	706
Altro e n.c.	6	47.846	5	35	4	31	116
TUTTE	10	104.563	7	58	6	82	752

Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

Nel dettaglio, i dati mostrano una notevole eterogeneità tra i diversi servizi. Nell'accertamento e riscossione non coattiva, le imprese si aggiudicano in media 4 procedure, per un importo medio di circa 113mila euro; i rapporti interquintilici (45 per aggiudicazioni, 10 per importi e 85 per comuni serviti) segnalano una forte concentrazione, soprattutto sul piano territoriale, con la singola impresa più estesa attiva in 120 comuni. La riscossione coattiva presenta valori medi più elevati sia in termini di numero di aggiudicazioni (13) sia di importi (oltre 319mila euro), ma i rapporti interquintilici risultano decisamente più contenuti (7 sia per aggiudicazioni che per importi e comuni serviti), indicando una distribuzione più equilibrata tra le imprese, pur con operatori in grado di coprire fino a 166 comuni. Nei servizi digitali emerge invece una dinamica diversa: le imprese ottengono in media 23 aggiudicazioni, ma per importi unitari molto più bassi (circa 46mila euro). I rapporti interquintilici (15 per aggiudicazioni, 5 per importi e 15 per comuni serviti) confermano la presenza di forti squilibri legati soprattutto alla dimensione operativa e territoriale, con pochi player in grado di servire fino a 706 comuni. Nel complesso, il quadro restituisce l'immagine di un settore caratterizzato da una significativa polarizzazione: se da un lato gli importi risultano distribuiti in maniera relativamente più equilibrata, dall'altro le maggiori disuguaglianze emergono nella quantità di procedure vinte e, ancor più, nell'estensione territoriale della copertura.

Per quanto riguarda la provenienza delle imprese aggiudicatrici (sede operativa), oltre un terzo risulta localizzato in Lombardia, Campania e Lazio (Grafico 9). Se si confronta la quota regionale di imprese con quella degli affidamenti o dei comuni attivi, emergono alcune asimmetrie territoriali. Nelle regioni settentrionali che occupano le prime posizioni per volume di procedure – come Lombardia, Veneto e Piemonte – il numero di imprese aggiudicatrici risulta inferiore a quanto ci si potrebbe attendere sulla base della domanda di servizi espressa dalle amministrazioni comunali. Al contrario, in diverse regioni centro-meridionali – tra cui Campania, Lazio, Calabria, Toscana e Puglia – si registra una concentrazione relativamente più alta di imprese rispetto alla domanda locale, segnalando una maggiore capacità di attrazione o di offerta rispetto alle esigenze territoriali.

Grafico 9.
COMPOSIZIONE DELLE IMPRESE AGGIUDICATARIE PER REGIONE DI PROVENIENZA E SCARTO RISPETTO ALLA QUOTA REGIONALE DI PROCEDURE AVVIATE E RISPETTO ALLA QUOTA REGIONALE DI AMMINISTRAZIONI COMUNALI CHE HANNO AVVIATO ALMENO UNA PROCEDURA



Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

Nelle regioni centro-settentrionali si collocano anche i maggiori player nazionali, segnatamente Halley Informatica Srl (Marche) e Maggioli SpA (Emilia-Romagna), e Abaco SpA (Veneto) attive principalmente nell'ambito dei servizi digitali e I.C.A -Imposte Comunali Affini SpA (Liguria), tutte caratterizzate da un numero di comuni serviti maggiore di 200. A queste si aggiungono, tra le altre alcune realtà del meridione, come Advanced Systems Spa e So.Ge.R.T. SpA (entrambe campane) che registrano affidamenti da almeno 100 amministrazioni comunali.

Nel complesso, le regioni settentrionali ospitano circa il 40% delle imprese aggiudicatarie, mentre una quota di poco inferiore risiede nelle regioni meridionali. Questa proporzione pare dipendere solo in misura parziale dalla tipologia di servizio affidata (Tabella 10). Si rileva infatti una minor concentrazione territoriale delle imprese nel caso dell'affidamento della riscossione coattiva e una maggior concentrazione nel caso dell'affidamento dei servizi di supporto di natura digitale.

Tabella 10.
NUMERO DI IMPRESE AGGIUDICATARIE PER MACROAREA TERRITORIALE DI PROVENIENZA E TIPO DI SERVIZIO

	Accertamento/ Riscossione non coattiva	Riscossione Coattiva	Servizi digitali	Tutti
Nord	45%	37%	51%	42%
Centro	21%	27%	24%	21%
Mezzogiorno	34%	36%	24%	38%
TOTALE	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

Un discorso analogo vale per la dimensione delle imprese aggiudicatarie. È un mercato che si caratterizza per la presenza di alcune imprese con oltre 250 dipendenti, tra il 5% e il 10% in tutte le tipologie contrattuali, ma anche da una frammentazione in operatori di piccole dimensioni, tanto che una quota vicina o superiore al 50% di esse – considerando sia l'insieme complessivo sia i sottoinsiemi relativi a specifici servizi – conta meno di dieci occupati. La distribuzione per classi dimensionali (Tabella 11) conferma dunque il carattere frammentato del mercato, dominato da operatori di piccola scala ma con la presenza di alcune realtà di dimensione medio-grande, in grado di giocare un ruolo significativo in termini di capacità organizzativa e di copertura territoriale.

Tabella 11.
NUMERO DI IMPRESE AGGIUDICATARIE PER CLASSE DI OCCUPATI E TIPO DI SERVIZIO

	Accertamento/ Riscossione non coattiva	Riscossione Coattiva	Servizi digitali	Tutti
<10	58%	47%	53%	59%
10-50	19%	27%	19%	18%
50-250	10%	17%	13%	10%
>250	5%	6%	9%	5%
n.c.	8%	2%	6%	8%
TOTALE	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni degli autori su Open Data Anac

In conclusione, l'analisi del mercato degli affidamenti relativi all'accertamento e alla riscossione dei tributi locali evidenzia innanzitutto la rilevanza di questo settore sia in termini di volumi economici, sia per l'ampiezza del coinvolgimento dei comuni. Con oltre un miliardo di euro di procedure aggiudicate nel quinquennio considerato e circa 3.600 amministrazioni attive, pari al 45% del totale, il ricorso all'esternalizzazione si configura come una componente strutturale dei modelli di gestione tributaria locale. In particolare, accertamento e riscossione assorbono la gran parte del valore economico, mentre i servizi digitali, pur di entità inferiore, si distinguono per numerosità delle procedure, confermando la crescente importanza delle infrastrutture tecnologiche a supporto della fiscalità comunale.

Le differenze territoriali e dimensionali contribuiscono a delineare un quadro variegato. Sul piano geografico, il Nord tende a mostrare valori medi più elevati in termini di importi affidati, mentre il Centro si caratterizza per una maggiore diffusione delle procedure. Il Mezzogiorno, invece, si colloca su livelli intermedi, senza particolari scostamenti rispetto alle altre aree del Paese. La discontinuità appare però attenuata quando si analizzano entrate considerate "minori", come CUP o sanzioni, che presentano incidenze più omogenee. La dimensione dei comuni rappresenta un ulteriore fattore discriminante: i piccoli centri mostrano un ricorso ancora contenuto all'esternalizzazione, mentre la pratica diventa progressivamente più frequente al crescere della popolazione residente, fino a coinvolgere la totalità dei grandi comuni.

Dal lato dell'offerta, il sistema delle imprese riflette un duplice volto. Da un lato, domina una miriade di microimprese, che rappresentano oltre la metà degli operatori e garantiscono una diffusione capillare dei servizi, spesso con un radicamento locale. Dall'altro lato, pochi grandi player – localizzati prevalentemente nel Centro-Nord ma presenti anche nel Mezzogiorno – mostrano una notevole capacità di penetrazione territoriale, servendo centinaia di amministrazioni e talvolta specializzandosi in settori come i servizi digitali o la riscossione coattiva.

Nel complesso, dunque, l'esternalizzazione della riscossione locale si configura come un fenomeno diffuso e in consolidamen-

to, con forti implicazioni per l'efficienza della finanza comunale. La varietà delle esperienze territoriali e la stratificazione del sistema delle imprese richiedono tuttavia analisi approfondite, volte a comprendere non solo l'ampiezza dei volumi, ma anche la qualità delle prestazioni e gli effetti di lungo periodo sul recupero delle entrate e sull'equità fiscale.

** IRPET*