



Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

**Audizione dell'Agenzia delle entrate
nell'ambito dell'esame della propria attività conoscitiva sull'attuazione
e sulle prospettive del federalismo fiscale**

Assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale

Roma, 2 aprile 2025

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	8
1.4. La collaborazione tra l'Agenzia delle entrate e i Comuni in tema di catasto	9
1.4.1. Verifica degli atti di aggiornamento tecnico	10
1.4.2. Servizi ai Comuni per la fiscalità locale e la gestione del territorio	11
1.4.3. Servizi ai cittadini per la consultazione delle banche dati catastali	13
2. La partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali.....	13
3. La riscossione delle entrate degli enti locali da parte di Agenzia delle entrate- Riscossione	19
3.1. Il nuovo sistema di remunerazione di Agenzia delle entrate-Riscossione.....	20
3.2. Il riordino del sistema nazionale della Riscossione – il decreto legislativo n. 110 del 2024	22
3.3. Le modalità di riscossione delle entrate degli enti locali da parte di Agenzia delle entrate-Riscossione	25
3.3.1. La riscossione a mezzo ruolo	25
3.3.2. La riscossione coattiva a seguito di avviso di accertamento esecutivo	26
3.4. I volumi gestiti e l'organizzazione dei processi di riscossione di Agenzia delle entrate- Riscossione	26

Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

desidero, in primo luogo, rivolgere il mio ringraziamento alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale per l'opportunità concessa all'Agenzia delle entrate e all'Agenzia delle entrate-Riscossione (di seguito, anche "AdeR") di fornire di nuovo il proprio contributo nell'ambito dell'indagine sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale, sulla base di 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).

A tal proposito, anche alla luce degli ultimi interventi normativi, si è provveduto ad aggiornare il contributo fornito in occasione della precedente audizione, svolta presso codesta Commissione il 7 aprile 2022, con l'intento di offrirne una versione attualizzata.

L'intervento è incentrato, in particolare, sul ruolo ricoperto dall'Agenzia delle entrate e dall'Agenzia delle entrate-Riscossione nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, con un approfondimento sugli aspetti operativi legati alla gestione di alcuni tributi come l'IRAP, le addizionali regionali e comunali e le tasse automobilistiche, alla riscossione (mediante F24) dei tributi locali come l'IMU e la TARI, alla collaborazione con i Comuni in materia catastale, alla partecipazione attiva dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali. Viene trattato, infine, il tema della riscossione delle entrate degli enti 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 unitario**, 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**, ai sensi 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** e 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.

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.

In tale ambito, si fa presente che, in attuazione del decreto del Vice Ministro dell'economia e delle finanze del 13 febbraio 2025³, l'Agenzia ha esteso, con il provvedimento del 27 marzo 2025 (prot. n. 153492/2025), l'utilizzo del modello F24 anche al versamento delle somme relative alla tassa automobilistica erariale, dovute a seguito dell'atto di accertamento emesso dall'Agenzia delle entrate nelle suddette Regioni.

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.⁴.

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 enti impositori (da ultimo è possibile avvalersi della c.d. piattaforma **PagoPA**⁵).

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

³ Emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera h-ter, del decreto legislativo n. 241 del 1997.

⁴ Come previsto dall'articolo 38-ter del decreto-legge n. 124 del 2019.

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

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**⁶, 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 finanze, insieme ad ANCI, UPI e agli 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 2020; 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)⁷;
- 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 e, a gennaio 2021, 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;

⁶ Come previsto dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 241 del 1997.

⁷ In particolare, 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.

- è stato attivato il versamento, tramite modello F24, **dell'imposta immobiliare sulle piattaforme marine** (IMPi), applicabile a decorrere dal 2020; tali risorse, inizialmente versate interamente allo Stato, costituiscono, da giugno 2022, gettito dei Comuni individuati dal decreto 28 aprile 2022 del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della difesa e con il Ministro della transizione ecologica, per la quota parte a questi spettante, mediante l'attivazione dei relativi codici tributo per il versamento tramite il modello F24, inclusi quelli per il versamento delle maggiori somme dovute a titolo di imposta, interessi e sanzioni, derivanti dallo svolgimento delle attività di accertamento e riscossione svolte dai Comuni;
- è stato, infine, attivato il versamento, tramite modello F24 e, ove previsto, F24 "enti pubblici" (F24 EP), delle somme dovute a titolo di imposta locale immobiliare autonoma (ILIA) che sostituisce nel territorio del Friuli-Venezia Giulia, a decorrere dal 1° gennaio 2023, l'imposta municipale propria (IMU).

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, alle Province e ai Comuni il flusso delle informazioni contenute nelle proprie banche dati, utili al raggiungimento dei fini sopra citati.

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 e **online** delle informazioni e il **download di flussi** anticipatamente predisposti dall'Agenzia, **relativi**, tra l'altro, ai dati dei **versamenti dei tributi locali**, ai riepiloghi contabili dei versamenti di **addizionale comunale all'IRPEF**, ai dati dei **contratti di energia elettrica**, del gas, idrici e telefonici, ai dati dei **contratti di locazione** e delle **dichiarazioni di successione**, delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio relative al rispetto dei requisiti di cui alle Sezioni 3.1 e 3.12 del *Temporary Framework*⁸ per le misure di aiuto a sostegno dell'economia nell'emergenza epidemiologica da Covid-19;
- **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.

⁸ Di cui alla comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020 C(2020) 1863 final, recante «*Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza da Covid-19*», e successive modificazioni.

L'Agenzia, tra l'altro, effettua⁹ 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. Inoltre, utilizzando le opportunità previste dalla Piattaforma digitale nazionale dati (PDND), l'Agenzia sta procedendo all'implementazione di servizi di consultazione delle banche dati catastali e dell'Archivio nazionale dei numeri civici e delle strade (ANNCSU): alcuni di tali servizi, quali, ad esempio, quelli per l'aggiornamento di quest'ultimo archivio, sono ad uso esclusivo dei Comuni.

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 per i 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 Comuni¹⁰. In particolare, sono **confrontate le caratteristiche dichiarate** per ciascuna unità immobiliare con le **informazioni disponibili** e sono **segnalate eventuali incoerenze** all'Agenzia, che provvede agli adempimenti di competenza.

I dati dell'ultimo triennio evidenziano come, a fronte di un numero di documenti di aggiornamento messi a disposizione sul Portale pari a 3.723.825, sono state ricevute da parte dei Comuni 365 segnalazioni; il numero esiguo di segnalazioni ricevute evidenzia

⁹ Ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

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

l'opportunità di individuare nuove soluzioni per dare impulso a queste attività di collaborazione che il legislatore ha messo a disposizione degli enti locali.

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**¹¹. A tale riguardo, si segnala che è prevista, a decorrere dal 1° luglio 2025, una radicale rivisitazione della modalità di deposito dei tipi di frazionamento presso i Comuni¹². 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 rifiuti¹³;
- **variazioni** nella **titolarità** di un immobile, per la gestione dell'IMU¹⁴;
- 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 relative alla gestione della fiscalità locale.

¹¹ 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).

¹² Come previsto con il provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 30 dicembre 2024, prot. n. 460141/2024, d'intesa con l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), in attuazione dell'articolo 30, comma 5-*bis*, del DPR 6 giugno 2001, n. 380.

¹³ Ai sensi dell'articolo 1, comma 340, della legge n. 311 del 2004.

¹⁴ Dati derivanti dalle volture registrate a seguito di atti trascritti in conservatoria attraverso il Modello unico informatico di registrazione, trascrizione e voltura.

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, sia quelle ipotecarie, relativamente ad immobili situati nell'intero territorio nazionale. A marzo 2025, risultano essere **7.861 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 sui rifiuti. In tema di fiscalità locale e di gestione del territorio, è da segnalare che il legislatore ha messo a disposizione dei Comuni alcuni strumenti per incentivare l'adempimento spontaneo dei soggetti titolari di immobili non aggiornati in catasto. In particolare, l'articolo 1, comma 336, della legge n. 311 del 2004 ha previsto che gli enti locali, constatata la presenza di immobili non dichiarati in catasto o comunque di situazioni non coerenti con i classamenti catastali, richiedono la presentazione dei relativi atti di aggiornamento ai titolari degli immobili, dandone comunicazione all'Agenzia dell'entrate, che procede d'ufficio ai necessari aggiornamenti nel caso in cui gli interessati non abbiano adempiuto spontaneamente.

Anche tale strumento di accertamento, tuttavia, non risulta largamente applicato: nell'ultimo triennio i Comuni hanno effettuato una richiesta di regolarizzazione catastale solo per 1.284 immobili (circa 400 per anno, vale a dire mediamente circa 0,05 segnalazioni per Comune), rendendo in sostanza poco efficace lo strumento messo a loro disposizione.

Già da gennaio 2021 l'Agenzia ha, inoltre, completato l'insieme dei servizi telematici a valore aggiunto che permettono ai Comuni di trasmettere 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 pubblicazione del provvedimento interdirigenziale (Agenzia delle entrate – ISTAT) del 10 maggio 2022, ha consentito l'attivazione **dell'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU)**, che, con i suoi servizi, offre, anche per le finalità fiscali, un'ulteriore chiave di individuazione degli immobili e, conseguentemente, un miglior governo del territorio.

Il menzionato provvedimento è stato, poi, aggiornato con il provvedimento interdirigenziale del 12 dicembre 2024, a seguito del parere favorevole del Garante per la protezione dei

dati personali, al fine di recepire le indicazioni contenute nel Regolamento di esecuzione (UE) 2023/138 della Commissione del 21 dicembre 2022, adottato in attuazione di quanto previsto dalla Direttiva (UE) 2019/2024, con cui è stata individuata, nella categoria tematica dei “dati geospaziali”, tra le diverse serie di dati di elevato valore, anche la serie relativa agli indirizzi.

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.

A tal proposito, il provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 30 dicembre 2024 (prot. n. 460187)¹⁵ ha disciplinato le modalità di consultazione telematica, stabilendo specifiche disposizioni con riguardo a tali consultazioni presso gli sportelli catastali decentrati autogestiti; in particolare, con l'introduzione della gratuità delle visure catastali richieste presso gli sportelli catastali decentrati autogestiti, è stata semplificata l'attivazione del servizio.

Infatti, i Comuni non devono più prestare alcuna garanzia¹⁶ e il processo di convenzionamento si limita, sostanzialmente, alla sottoscrizione di un apposito accordo con l'Agenzia.

Alla data del 31 dicembre 2024 erano attivi oltre 200 “**sportelli catastali decentrati**”, interamente gestiti da Comuni nelle loro sedi, con proprio personale; si stima che le succitate novità possano determinare un incremento significativo del numero dei Comuni che sceglieranno di convenzionarsi con l'Agenzia per erogare il servizio di consultazione delle banche dati catastali.

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. 203¹⁷, ed è stata resa operativa con i provvedimenti

¹⁵ Emanato a seguito del decreto legislativo 18 settembre 2024, n. 139.

¹⁶ Precedentemente necessaria per garantire il riversamento dei tributi speciali catastali all'Erario.

¹⁷ Convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

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**”¹⁸ (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. 652¹⁹, 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 alle sanzioni civili, collegate al recupero dei contributi previdenziali ed assistenziali, riscossi a seguito di interventi che abbiano contribuito al buon esito dell’accertamento stesso²⁰.

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

¹⁸ 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).

¹⁹ Convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249.

²⁰ 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.

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. 138²¹, 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. 124²², 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 più 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. Recentemente, con l'articolo 4-*ter* del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2024, n. 67, la partecipazione dei Comuni è stata ampliata anche all'ambito delle attività di vigilanza e di controllo previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

In particolare, nel caso in cui venga rilevata l'inesistenza, totale o parziale, degli interventi di cui agli articoli 119 (*superbonus 110%*) e 121, comma 2 (altri *bonus*), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è

²¹ Convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

²² Convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

previsto che il Comune trasmetta una specifica “*segnalazione qualificata*” agli uffici della Guardia di finanza e dell’Agenzia delle entrate nella cui circoscrizione sono ubicati gli immobili oggetto della segnalazione.

Tanto premesso, si osserva che 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.

La procedura di riversamento 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 di dette Regioni provvedere eventualmente al riconoscimento della quota dei tributi erariali affluita nei rispettivi bilanci regionali, nel rispetto degli statuti.

I citati provvedimenti dell’Agenzia hanno individuato 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, **quattro protocolli di intesa**:

quello del 12 novembre 2009 tra l’Agenzia delle entrate, l’IFEL e l’ANCI, quelli del 19 maggio 2014, 30 gennaio 2018 e 14 ottobre 2022 tra l’Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, l’IFEL e l’ANCI.

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**, con la costituzione di un gruppo di lavoro, 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 entrate²³ o alla Guardia di Finanza²⁴, 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’Agenzia²⁵, 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 2024**, risultano inviate da 1.210 Comuni circa **132.000 segnalazioni**. Le segnalazioni acquisite dagli uffici dell’Agenzia hanno dato origine a circa **21.815 atti impositivi per una maggiore imposta accertata di 427.823.255 euro**, per un **importo riscosso totale pari a 153.505.615 euro**²⁶.

I dati esposti indicano che, per ogni segnalazione, è stato possibile accertare mediamente circa 20.000 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,

²³ 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).

²⁴ 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.

²⁵ Come in precedenza evidenziato, gli uffici, nel selezionare le segnalazioni di interesse, tengono conto anche del principio di proficuità comparata.

²⁶ I dati sono stati estratti dal *Data Mart* «Segnalazione dei Comuni».

come sopra accennato, sono di competenza del Ministero dell'interno, l'ultimo dato disponibile²⁷ fa riferimento alle somme distribuite a 297 Comuni per l'erogazione, nel 2024, del "Contributo spettante ai comuni per la partecipazione degli stessi enti all'attività di accertamento fiscale e contributivo per l'anno 2023", per un importo totale pari a 3.025.603 euro.

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**²⁸ 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);
- affidamento del servizio all'ente pubblico economico (AdeR) titolare dello svolgimento delle funzioni della riscossione nazionale, previa delibera;

²⁷ Vedasi il comunicato del 26 settembre 2024 del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

²⁸ 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 incorporare 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 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 2020²⁹, 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 entrate³⁰ e per entrate gestite dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli³¹), **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 locali³² e agli atti per la riscossione delle entrate patrimoniali emessi dagli stessi enti³³, 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 cautelari³⁴, senza la preventiva notifica della cartella di pagamento.

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

²⁹ Articolo 1, commi da 784 a 813, della legge n. 160 del 2019.

³⁰ Articolo 29 del decreto-legge n. 78 del 2010.

³¹ Articolo 9, commi da 3-*bis* a 3-*sexies*, del decreto-legge n. 16 del 2012.

³² Intendendosi per tali le Province, le Città metropolitane, i Comuni, le Comunità montane, le Unioni di Comuni e i consorzi tra gli enti locali.

³³ O dai soggetti ai quali gli enti locali hanno eventualmente affidato l'attività di emissione di tali atti.

³⁴ 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.

2021, n. 234³⁵, 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 l’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).

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.

³⁵ 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.

3.2 Il riordino del sistema nazionale della Riscossione – il decreto legislativo n. 110 del 2024

L'articolo 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (recante "Delega al Governo per la riforma fiscale"), ha delegato il Governo a dettare, sulla base di specifici principi e criteri direttivi, disposizioni finalizzate alla revisione del sistema nazionale della riscossione, con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare tale sistema.

In coerenza con i principi e i criteri direttivi fissati dal legislatore delegato, è stato successivamente emanato il **decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110**, rubricato "Disposizioni in materia riordino del sistema nazionale della riscossione", che incide sulla riscossione dei crediti affidati ad AdeR da tutti gli enti creditori, ivi compresi gli enti territoriali. L'**articolo 1** di tale decreto legislativo ha introdotto, a partire dall'anno 2025, una pianificazione annuale dell'attività di riscossione, da inserire nell'ambito della Convenzione stipulata tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate, mentre l'**articolo 2** ha stabilito gli adempimenti che, a partire dalla stessa data, l'agente della riscossione deve assicurare nello svolgimento delle proprie attività, ossia:

- il tempestivo tentativo di notifica della cartella di pagamento, da effettuare non oltre il nono mese successivo a quello di affidamento del carico oppure nel più ampio termine previsto dalle norme in materia di eventi eccezionali;
- il tentativo di notificazione degli atti interruttivi della prescrizione del credito;
- la gestione delle attività di recupero coattivo conformemente a quanto pianificato annualmente;
- la trasmissione all'ente creditore dei flussi informativi telematici riguardanti lo stato delle procedure relative alle singole quote e le riscossioni effettuate nel mese precedente.

Il successivo **articolo 3** ha previsto, per i carichi affidati a partire dal 1° gennaio 2025, il discarico automatico dei crediti non riscossi entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento, salvo quanto disposto dall'articolo 4 nei casi in cui siano in corso sospensioni, rateazioni, definizioni agevolate, azioni di recupero coattivo o accordi ai sensi del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza; in tali ultimi casi, infatti, il discarico automatico interviene al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di cessazione della sospensione, ovvero di conclusione della procedura oppure, ancora, a quello di

inadempimento, revoca o decadenza dal beneficio della dilazione o di revoca della sospensione.

Con esclusione delle fattispecie appena elencate, l'**articolo 3, comma 3**, del decreto legislativo n. 110 del 2024 ha previsto, altresì, che l'ente creditore possa, comunque, richiedere la riconsegna dei carichi non riscossi in anticipo rispetto al decorso dei cinque anni dalla data di affidamento.

Inoltre, all'**articolo 3, comma 2**, è stata contemplata la possibilità, per l'agente della riscossione, di trasmettere in qualsiasi momento – e, quindi, anche prima del decorso del termine quinquennale – la comunicazione di scarico anticipato dei crediti non riscossi, in presenza di chiusura del fallimento o della liquidazione giudiziale, in mancanza di beni del debitore aggredibili o, ancora, in assenza di nuovi beni rispetto a quelli con riferimento ai quali, nel biennio precedente, le attività di recupero sono state esaurite con esito parzialmente o totalmente infruttuoso.

A seguito del scarico automatico dei crediti non riscossi, all'ente creditore è, poi, stata riconosciuta, fino allo spirare del termine di prescrizione (decorrente dall'ultimo atto interruttivo notificato prima del scarico automatico), la facoltà di gestire in proprio i crediti scaricati, oppure di affidarli a uno dei soggetti iscritti al c.d. "Albo della fiscalità locale" di cui al decreto legislativo n. 446 del 1997, oppure, infine, di riaffidarli, per due anni, all'agente della riscossione nazionale (mediante adesione alle condizioni di servizio pubblicate da AdeR sul sito istituzionale), affinché vengano avviate ulteriori azioni di recupero del credito in presenza di nuovi e significativi elementi reddituali o patrimoniali del debitore, individuati a seguito delle segnalazioni di cui agli articoli 28-ter e 48-bis del DPR n. 602 del 1973, oppure in caso di affidamento di nuovi carichi relativi allo stesso debitore (cfr. articolo 5 del decreto legislativo n. 110 del 2024). Anche in caso di scarico anticipato è possibile, fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento e sempre che non sia ancora decorso il termine di prescrizione del diritto di credito, il riaffidamento dei carichi all'agente della riscossione, qualora l'ente creditore, nello svolgimento della sua attività, acquisisca nuovi, circostanziati e significativi elementi reddituali o patrimoniali riferibili al debitore e comunichi ad AdeR i beni da aggredire.

L'articolo 6 del decreto legislativo n. 110 del 2024 ha disciplinato, poi, le verifiche e i controlli che, rispettivamente, il Ministero dell'economia e delle finanze (anche avvalendosi dell'Agenzia delle entrate) e i singoli enti creditori hanno il potere di effettuare relativamente

all'attività dell'Agenzia delle entrate-Riscossione. Tale disposizione, tra l'altro, individua le omissioni, le irregolarità e i vizi nello svolgimento dell'attività di riscossione che determinano la responsabilità di AdeR e regola i relativi aspetti procedurali.

Infine, con specifico riguardo al tema del “magazzino” residuo in carico all'agente della riscossione, riferito ai carichi affidati dal 2000 al 2024, l'articolo 7 del decreto legislativo n. 110 del 2024 ha affidato ad un'apposita Commissione (composta da un presidente di sezione della Corte dei conti e da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché da un rappresentante delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e da un rappresentante degli enti locali designati dalla Conferenza unificata) il compito di analizzarlo per proporre possibili soluzioni, da attuare con successivi provvedimenti legislativi, ai fini del graduale scarico totale o parziale di tali carichi.

Per quanto riguarda le altre disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 110 del 2024, si segnala, in particolare, che l'articolo 13 – nel rispetto di quanto stabilito dalla legge delega³⁶ – ha modificato l'articolo 19 del DPR n. 602 del 1973, disponendo la progressiva modifica delle condizioni di accesso ai piani di rateazione, in vista della stabilizzazione a 120 del numero massimo delle rate, agendo su diverse leve.

In primo luogo, è stata abrogata, a partire dal 2025, la distinzione tra “rateazione ordinaria” in un massimo di 72 rate mensili e “rateazione straordinaria” in un massimo di 120 rate mensili. La nuova disciplina, infatti, differenzia le condizioni di accesso alla rateazione unicamente in base all'importo del debito – fino a 120.000 euro e da 120.000 euro in poi – consentendo di ottenere la dilazione, nel primo caso, su semplice richiesta e, nel secondo, documentando la sussistenza di una temporanea situazione di obiettiva difficoltà economico-finanziaria.

I parametri in funzione dei quali l'agente della riscossione deve effettuare, distintamente per le persone fisiche e gli altri soggetti, la valutazione dell'effettiva esistenza delle condizioni per accedere alla rateazione sono stati definiti, in attuazione del nuovo comma 1.3 del citato articolo 19 del DPR n. 602 del 1973, con il decreto del Vice Ministro dell'economia e delle finanze del 27 dicembre 2024.

È stato, inoltre, previsto l'aumento con cadenza biennale del numero massimo di rate che potrà essere accordato su semplice richiesta del debitore, fino ad arrivare a 108 per le

³⁶ L'articolo 18, comma 1, lettera d), della legge n. 111 del 2023 ha, infatti, indicato al Governo, tra i principi e i criteri direttivi da osservare nell'esercizio della delega, quello di “modificare progressivamente le condizioni di accesso ai piani di rateazione, in vista della stabilizzazione a 120 del numero massimo delle rate”.

richieste presentate dal 1° gennaio 2029, mentre un ulteriore innalzamento a 120 potrà essere introdotto agli esiti del monitoraggio che il Ministero dell'economia e delle finanze eseguirà nel tempo sugli effetti derivanti dalle nuove disposizioni. Già dal 1° gennaio 2025, comunque, indipendentemente dall'importo del debito, è possibile, per i debitori che documentino il loro stato di difficoltà, ottenere di ripartire il pagamento in 120 rate.

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

3.3.1 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"**³⁷ 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**.

³⁷ Denominati avvisi "GIA" (Gestione Integrata Avvisi) o avvisi "SIFL" (Sistema Informativo della Fiscalità Locale) secondo la specifica procedura informatica utilizzata per la loro gestione.

3.3.2. 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 patrimoniali³⁸ 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.

A tutt'oggi, gli enti locali che si sono avvalsi dell'avviso di accertamento esecutivo, affidando poi ad Agenzia delle entrate-Riscossione la fase della riscossione coattiva nei confronti dei soggetti inadempienti al pagamento, sono circa 2.000, per un totale di circa 2,4 milioni di avvisi, di cui 1,1 milioni nel solo 2024.

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

A seguito dei vari cambiamenti, anche normativi, intervenuti nella gestione delle entrate degli enti locali, negli anni passati si è assistito a una forte riduzione degli affidamenti di carichi per la riscossione coattiva e/o volontaria da parte dei Comuni: da 6.161 nel 2011 sono divenuti 3.115 nel 2024, con una contrazione particolarmente rilevante sugli affidamenti degli inviti di pagamento per la riscossione "pre-ruolo" (c.d. riscossione

³⁸ 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 decreto legislativo n. 285 del 1992.

volontaria), che, rispetto alla riscossione coattiva, presenta minori criticità gestionali (dai 3.179 Comuni del 2011 agli attuali 260).

A partire dal 2021, tuttavia, si è registrata una inversione di tendenza che, seppur contenuta, si è confermata anche per l'anno 2024: negli ultimi 4 anni, infatti, il numero dei Comuni che hanno affidato la riscossione coattiva e/o volontaria è salito da 2.778 nel 2021, a 2.987 nel 2022, 3.079 nel 2023 e 3.115 nel 2024.

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* (2020 - 2024)

Importi in milioni di euro

Anno di affidamento					
	2020	2021	2022	2023	2024
Comuni	2.477,1	2.938,7	3.248,8	2.561,6	3.072,2

*I dati sono comprensivi dei carichi affidati alla ex Riscossione Sicilia Spa alla quale AdeR, dal 1° ottobre 2021, è subentrata nelle attività di riscossione sul territorio regionale siciliano

Andamento della riscossione ultimi 5 anni* (2020 - 2024)

Importi in milioni di euro

Anno di riscossione					
	2020	2021	2022	2023	2024
Comuni	322,5	355,0	701,9	979,5	1.001,0

*I dati sono comprensivi delle riscossioni effettuate dalla ex Riscossione Sicilia Spa alla quale AdeR, dal 1° ottobre 2021, è subentrata nelle attività di riscossione sul territorio regionale siciliano

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 gestire³⁹ alcune tipiche procedure di recupero coattivo, in considerazione dell'importo 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 esecutive⁴⁰.

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

³⁹ Nel periodo 2020-2024 sono stati affidati all'agente della riscossione crediti relativi mediamente a circa 10,4 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 2024, il magazzino dei crediti residui affidati dalle amministrazioni comunali è relativo a oltre 34 milioni di cartelle di pagamento e a circa 9,2 milioni di contribuenti (rispettivamente circa il 20 per cento delle cartelle di pagamento e il 42 per cento dei contribuenti di tutto il magazzino residuo).

⁴⁰ Articolo 1, comma 544, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

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.