

Progettazione in comune del modello innovativo per l'erogazione di servizi pubblici in collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni

Gestione della contabilità pubblica.

Servizi fiscali e finanziari.

Il controllo e la valutazione delle spese pubbliche

Preso atto che è insostenibile poter pensare di disegnare e – meno che mai implementare - un unico modello di servizio innovativo che possa riferirsi congiuntamente ai temi della gestione della contabilità pubblica, dei servizi fiscali e finanziari e dei sistemi di controllo delle spese pubbliche.

Preso atto che i partecipanti al Corso di II Livello (Tipo B) “Gestione della contabilità pubblica. Servizi fiscali e finanziari. Il controllo e la valutazione delle spese pubbliche” sono appartenenti ad Amministrazioni tra loro molto diverse e che svolgono fasci di attribuzione ampiamente eterogenee.

Il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno identificare una specifica linea di servizio pubblico sulla quale focalizzare la propria analisi e il disegno del modello innovativo di servizio. Più nello specifico, tale linea viene identificata nel procedimento amministrativo connesso alla riscossione della TARI.

Al fine di facilitare il processo di transfer degli apprendimenti maturati dai partecipanti durante l'attività di analisi e progettazione di tale innovativo modello di servizio pubblico focalizzato sulla TARI, già durante la fase di analisi di tale modello i partecipanti (sia coloro che non svolgono compiti finanziari sia coloro che – addirittura – non svolgono neanche compiti amministrativo contabili) sono stati invitati a valutare quanto la metodologia alla base del modello innovativo e le modalità operative proposte possano essere – opportunamente riposizionate – concretamente applicate e applicabili al loro specifico contesto professionale.

1. Introduzione

La presentazione dei presupposti e delle finalità del presente modello attrae obbligatoriamente alcune doverose considerazioni preliminari. In prima battuta, bisogna evidenziare come la teoria dell'analisi comportamentale (Viale e Macchi, 2021)¹ possa essere implementata esclusivamente su attività amministrative che si interfaccino con il cittadino.

Le funzioni pubbliche aventi queste caratteristiche sono almeno il 70% sebbene siano espletate da amministrazioni con un fascio di attribuzioni eterogenee; quindi, aventi funzioni pubbliche decisamente diverse.

Ciò posto, l'applicazione di siffatta teoria all'ente locale Comune e all'attività amministrativa concernente l'accertamento e la riscossione della TARI è il frutto di una scelta puramente strategica. Quest'ultima è stata determinata da alcune variabili come l'impareggiabile vicinanza dell'ente locale

¹ Viale R., Macchi L. (2021). Analisi comportamentale delle politiche pubbliche. Il Mulino.

Comune ai cittadini, il considerevole impatto che ha la TARI sulle casse dei Comuni (che già di per sé, stando all'attuale quadro normativo della finanza pubblica, non possono vantare notevoli volumi di entrate tributarie), l'elevato rischio fiscale rispetto alle altre entrate di natura tributaria di competenza dei Comuni nonché le difficoltà riscontrate nella riscossione della stessa.

Proprio quest'ultimo punto ha, negli ultimi 15 anni, costretto parecchi Comuni ad affidare la riscossione della TARI a concessionari privati. I risultati (al netto dei costi) hanno fatto registrare, senza dubbio, dei miglioramenti che, però, non raggiungono a nostro avviso livelli eccellenti.

Il contributo della teoria dell'analisi comportamentale, quantomeno in fase sperimentale, potrebbe condurre ad un maggiore adempimento spontaneo di tutti i contribuenti congiuntamente ad un risparmio di preziose risorse dei Comuni derivanti dalla rinuncia all'*outsourcing* della fase di riscossione.

2. *L'analisi comportamentale come fondamento metodologico del modello*

A mo' di *incipit* dev'esser chiaro che lo studio psicologico delle parti del rapporto giuridico d'imposta ovvero amministrazione finanziaria, da un lato, e contribuente, dall'altro, è aggravato da numerose e complesse questioni. Tra le tante v'è quella del temperamento tra interesse pubblico e interesse privato e, di conseguenza, interesse politico.

La finalità dell'analisi comportamentale del contribuente, nella quasi totalità dei casi, sarebbe quella di far passare il contribuente da un atteggiamento di non *compliance* alla *compliance* spontanea attraverso la cd. "spinta gentile" o "*nudge*". Quest'ultima non può che essere incarnata dalla costruzione di normative e apparati burocratici strutturati a misura di contribuente o, meglio, a misura psicologica di contribuente.

Si pensi che la letteratura sul tema che ne occupa è stata presa in considerazione per la prima volta dalla Gran Bretagna nel 2010 con l'istituzione del Behavioral Insights Team (BIT). Poco dopo, nel 2016, anche l'Australia si dotò di un ufficio simile: il BETA (Behavioral Economics Team of the Australian Government). I risultati raggiunti da questi uffici sul fronte della *compliance* fiscale risultarono immediatamente rilevanti varcando la soglia del +15% di gettito recuperato rispetto all'anno precedente e con l'implementazione di una sola misura basata sul *nudge*. Non è un caso, bisogna dirlo, che questi successi si ottennero proprio a seguito di interventi squisitamente di matrice amministrativa; senza attendere una nuova disciplina sul rapporto fisco-contribuente ma adattandosi a quella vigente.

Nel 2012, in Gran Bretagna, i consueti provvedimenti amministrativi vennero affiancati da lettere di *compliance* mirata. Ad esempio, l'ufficio, individuato un evasore o "*tax delinquent*", emanava il provvedimento amministrativo corredato da apposita lettera di *compliance* in cui veniva esortato al pagamento del dovuto anche in ragione del fatto che tutti i contribuenti della sua zona²

² Agli stessi venivano inviate comunicazioni per rafforzare l'adempimento spontaneo ed informarli sulla posizione fiscale dei contribuenti della loro zona; una sorta di gogna pubblica.

(intesa come area geografica) avevano già adempiuto le loro prestazioni patrimoniali nei confronti dello Stato.

In questo modo, il BIT puntò sulla forza persuasiva che il gruppo di controllo avrebbe psicologicamente riversato sull'evasore. Così facendo, il *tax delinquent* si sarebbe conformato (a volte inconsapevolmente) alle azioni o scelte accettate dall'ambiente sociale a lui più prossimo o di cui fa parte.

Ci sarebbe, dunque, un radicale cambio di paradigma rispetto agli strumenti istituzionali di stampo sanzionatorio o incentivante volti alla repressione di fenomeni di non compliance.

In generale, discostandoci dal mondo anglosassone, esempi palesi di *nudge* fiscale sono la dichiarazione precompilata, le ritenute alla fonte, la lotteria degli scontrini e lo *split payment* per l'IVA e la pubblicazione degli elenchi degli evasori fiscali. Nel 90% dei casi le politiche di *nudge* fiscale perseguono per definizione l'adempimento spontaneo riducendo, nei limiti del possibile, il carico burocratico³ sul contribuente.

Ora, si badi che il successo dell'analisi comportamentale deve essere sempre contestualizzato. In breve, il conseguimento di risultati profittevoli per la p.a. dipende dal contesto storico, sociale e culturale di riferimento. Infatti, secondo alcuni esponenti della dottrina⁴ l'utilizzo di questa metodologia a pieno regime deve essere sottoposta alla filosofia del detto "*test, learn, adapt!*" ovvero ad un continuo adattamento al campo d'applicazione.

Ciò posto, le ragioni che sottendono alla proposta di utilizzo dello strumento dell'analisi comportamentale a partire dalle amministrazioni a più stretto contatto con i contribuenti (ad esempio, direzioni provinciali dell'Agenzia delle Entrate oppure uffici tributari di Regioni e Comuni) è dettata da due ordini di ragioni. Il primo è riferibile alla sistematicità dei fattori che l'analisi comportamentale richiede ovvero lo screening delle peculiarità di ciascun contribuente.

Thaler e Sunstein sintetizzano così la necessità che questo strumento venga utilizzato, prima di tutto, dalle amministrazioni o uffici deputati all'interazione con il contribuente: "*Molte delle nostre migliori intuizioni e idee per gli interventi sono arrivate da conversazioni con il personale di prima linea. Questi lavoratori interagiscono continuamente con le persone, quindi sono profondamente consapevoli delle realtà quotidiane del comportamento umano e spesso comprendono intuitivamente il valore di un approccio più comportamentale. Il personale di prima linea ha ripetutamente mostrato grande smania di semplificare i processi e creare servizi pubblici più user-friendly*".

La seconda motivazione risiede nello scarso o inesistente sviluppo di questa metodologia in Italia⁵ sebbene alcune misure, fra quelle citate, siano già state introdotte. Ad ogni modo, non è

³ L'efficacia della spinta gentile dipende essenzialmente dall'eliminazione di qualsiasi fardello burocratico per il contribuente, seguendo la logica del "*make it easy*" esaltata dal BIT.

⁴ Viale, R. & Macchi, L. (2021). Analisi comportamentale delle politiche pubbliche. *Il Mulino*, 246.

⁵ In un paese come l'Italia, storicamente ammantato dalla piaga sociale della sottrazione indebita di risorse erariali, sorprende la carente accortezza del Governo verso questi studi. Probabilmente, l'indifferenza è dettata non solo da variabili culturali bensì anche dallo stile nell'approccio a determinati fenomeni diverso da quello scientifico che presuppone, per forza di cose, adeguate sperimentazioni. La possibilità che non vi siano risultati rimarchevoli nel breve periodo e la mancanza di una disciplina della contestualizzazione ha, forse, instradato l'autorità governativa verso le più classiche delle strategie di recupero del gettito fiscale: l'inasprimento delle sanzioni e dei mezzi investigativi a

paragonabile la ricerca-intervento dell'analisi comportamentale con l'introduzione, spesso su *input* eurounitario, di alcune misure ascrivibili a pratiche di *nudge*⁶.

3. Una sintetica descrizione della disciplina TARI

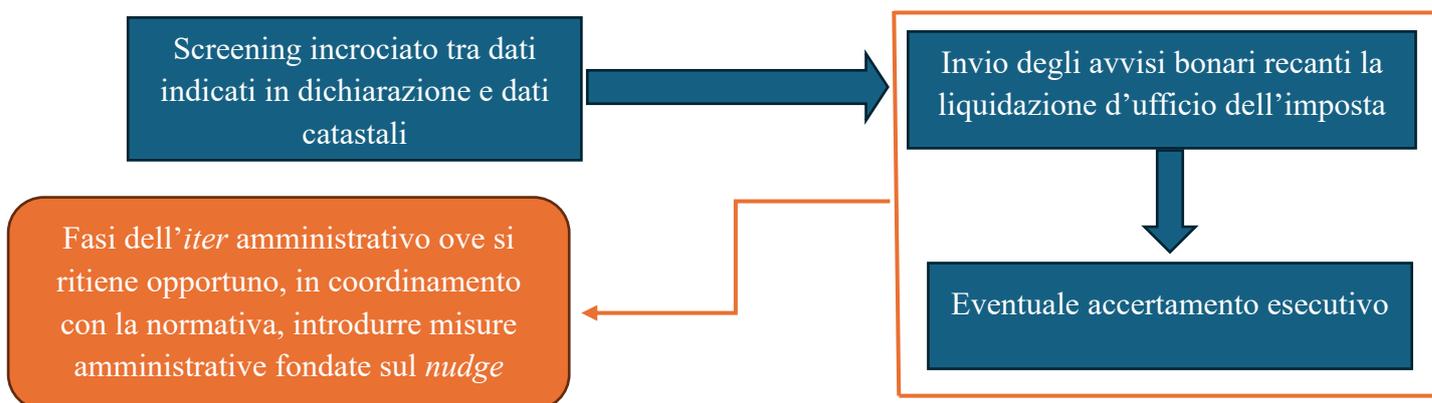
- 1) **SOGGETTI PASSIVI E PRESUPPOSTO:** la Legge 147/2013, come modificata, dal D.L. 124/2019, statuisce che sono soggetti passivi della TARI chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. In caso di pluralità di possessori o di detentori, essi sono tenuti in solido all'adempimento dell'unica obbligazione tributaria. In caso di detenzione temporanea di durata non superiore a sei mesi nel corso dello stesso anno solare, la TARI è dovuta soltanto dal possessore dei locali ed alle aree a titolo di proprietà, usufrutto, uso, abitazione, o superficie. Per l'applicazione del tributo si considerano le superfici dichiarate o accertate ai fini dei prelievi sui rifiuti.
- 2) **TARIFFA:** l'imposta coincide con l'anno solare ed è commisurata solitamente alla quantità e qualità dei rifiuti medio ordinari prodotti per porzione di superficie, al tipo di uso del locale o area scoperta, tipologia di attività svolta dal possessore o detentore nonché il costo per lo smaltimento dei rifiuti.
- 3) **DICHIARAZIONE E VERSAMENTO:** la dichiarazione relativa al possesso o detenzione a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani deve essere presentata entro il 30 giugno dell'anno successivo all'inizio del possesso o detenzione dei locali e delle aree assoggettabili al tributo. Qualora un locale sia occupato in comune gli obblighi dichiarativi verranno considerati solidalmente. Il Comune deve stabilire mediante apposito regolamento almeno due rate o scadenze di pagamento, fermo restando la possibilità del versamento in un'unica soluzione. I canali di pagamento preposti sono: bollettino postale, F24 ed altri servizi interbancari e postali.
- 4) **ACCERTAMENTO:** esclusivamente per l'attività di accertamento l'ufficio può determinare la base imponibile dei locali iscritti o iscrivibili al catasto edilizio urbano nella misura dell'80% della superficie catastale determinata secondo i criteri del D.P.R. 138/1998. Per le unità immobiliari non a destinazione ordinaria verrà considerata la superficie calpestabile. Ai nostri fini il tema dell'accertamento è cruciale. Infatti, la vigente Legge 147/2013 affida ai

disposizione del fisco congiuntamente ad ingenti politiche di regolarizzazione agevolata delle posizioni debitorie (pace fiscale, condoni fiscali puri e impuri, rottamazioni delle cartelle esattoriale e sanatorie).

⁶ Nemmeno il regime della *cooperative compliance* introdotto con il D. Lgs. 128 del 2015 è riconducibile a politiche alla cui base vi sia l'analisi comportamentale dei grandi contribuenti.

regolamenti comunali la scelta di riscuotere la TARI in liquidazione d'ufficio oppure in autoliquidazione, anche se l'opzione prevalente è ancora oggi il mantenimento del meccanismo d'ufficio soprattutto per ragioni riconducibili alla complessità del tributo. Tuttavia, come ha ricordato diffusamente l'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), la scelta dell'uno o dell'altro meccanismo determina alcune conseguenze per l'ente soprattutto in termini sanzionatori. Ora, qualora l'ente scegliesse il meccanismo dell'autoliquidazione l'amministrazione potrebbe irrogare le sanzioni direttamente mediante l'avviso di accertamento senza che le amministrazioni provvedano ad inviare avvisi bonari al contribuente. Il meccanismo della liquidazione d'ufficio sembra, al contrario, essere quello che più si addice all'accertamento esecutivo di cui all'articolo 1, comma 792, Legge 160/2019 (entrata poi in vigore a partire dal primo di gennaio del 2024).

4. Ricostruzione schematica dell'attività amministrativa relativa alla TARI e proposta di allocazione di misure basate sull'analisi comportamentale



N.B.: in particolare, seguendo un approccio probabilistico, un canovaccio delle misure amministrative costruite sull'analisi comportamentale funzionali al restringimento del tax-gap TARI potrebbe essere il seguente:

- 1) **Monitoraggio dei contribuenti con una storia fiscale tendente alla *no compliance*;**
- 2) **Invio di comunicazioni finalizzate alla *disclosure* dei poteri e dei mezzi accertativi degli uffici finanziari del Comune (effetto deterrente);**
- 3) **Lettere di compliance chiare, brevi e incentrate su principi etici (magari tese a rimarcare il valore sociale dei tributi) a corredo degli avvisi bonari;**

4) Gestione mirata dei contribuenti ad elevato rischio fiscale attraverso l'invio di comunicazioni anticipate anche sfruttando le dinamiche delle informative di gruppo o per cerchie sociali.

Infine, proiettandoci verso uno studio più approfondito di questi temi non è da escludere che queste misure richiedano la risoluzione di criticità organizzative tanto sul piano materiale quanto su quello immateriale. Si pensi, a titolo di esempio, all'efficientamento dei sistemi informativi tra uffici della stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse. Per di più, l'elaborazione di tecniche di gestione innovative del rapporto fisco-contribuente richiede particolari *skills* delle quali, attualmente, risulta sprovvisto l'apparato amministrativo degli enti locali. In ultima istanza, la resistenza al cambiamento organizzativo sia nell'interlocuzione con il contribuente sia dal lato del procedimento amministrativo potrebbero costituire un ostacolo per il raggiungimento degli obiettivi dell'analisi comportamentale.

5 Conclusioni

Le attività individuali e di gruppo svolte da ciascun partecipante, coerentemente con gli obiettivi del corso, mirano al potenziamento di alcune essenziali *skills* teoriche e pratiche divenute strategiche per il buon andamento della funzione pubblica. Infatti, la capacità di fronteggiamento di nuove sfide, ormai ricorrenti, come: la digitalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa, la tempestività nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali in coerenza con i principi regolatori fino all'introduzione e gestione dell'AI all'interno dei procedimenti amministrativi.

Tali sfide richiedono, oltre che il trasferimento ai discenti di conoscenze puramente giuridiche (e, quindi, nella maggior parte dei casi teoriche), soprattutto l'apprendimento di competenze organizzative, relazionali e di adattamento a qualsiasi forma di cambiamento che si concretizzi nello svolgimento dei loro compiti. Rispettivamente, le competenze giuridiche e, quindi, teoriche acquisite durante i corsi sono state messe in pratica tanto nell'espletamento delle attività individuali quanto in quelle di gruppo. Proprio in quest'ultime, i partecipanti hanno sperimentato e, in alcuni casi, rafforzato le loro capacità di lavoro in *team* e di gestione delle *deadlines* assegnate. In questa occasione, i partecipanti hanno, altresì, fatto ricorso alle loro doti relazionali, empatiche, organizzative e di gestione di processi complessi.

Da ultimo, ogni discente, fermi restando i vincoli istituzionali dell'Amministrazione di appartenenza, ha anche elaborato un rapporto contenente la dettagliata esposizione del ruolo che questa dovrebbe ricoprire nell'ambito dell'unico progetto realizzato in rete, evidenziando i vantaggi del progetto per la propria Amministrazione, in termini di risparmio di risorse, di elevazione della qualità del servizio reso ai cittadini, di implementazione dei servizi complessivi, di potenziale impatto sul contesto sociale.