

Il recupero fiscale dei Comuni italiani alla luce della bozza di Legge di Bilancio 2026

Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo*

Il recupero fiscale assume oggi un'importanza particolare per le amministrazioni comunali, se non per motivi di equità, certamente per la necessità concreta di garantire la sostenibilità dei propri bilanci. Riuscire a incassare quanto già accertato rappresenta per i Comuni una leva essenziale: non comporta nuovi oneri per i cittadini ma consente di rafforzare le entrate correnti, sostenere la spesa per i servizi e preservare gli equilibri di bilancio. Un efficace recupero delle somme dovute contribuisce inoltre al contrasto all'evasione locale, rafforzando la credibilità dell'azione amministrativa e la percezione di equità fiscale tra i contribuenti. Tuttavia, la riscossione locale presenta specificità che la rendono particolarmente complessa. Molte entrate derivano da gettiti di importo ridotto – come sanzioni, canoni o tributi minori – il cui recupero deve sempre rispettare il principio di convenienza economica, evitando che i costi di gestione superino i benefici. A questo si aggiunge la difficoltà strutturale di molte amministrazioni, soprattutto di piccole e medie dimensioni, nel dotarsi di strumenti organizzativi e tecnologici adeguati a gestire in modo efficace la fase di riscossione coattiva. Negli ultimi anni i Comuni hanno cercato di affrontare questa sfida adottando strategie diverse, anche distintamente per uno o più tributi: alcuni hanno mantenuto la gestione diretta, potenziando gli uffici tributi; altri hanno scelto di esternalizzare la riscossione soggetti specializzati, cercando di ottimizzare i costi e migliorare i tempi di incasso. Nonostante ciò, l'ammontare dei residui attivi continua a crescere, segnalando una capacità di recupero ancora insufficiente rispetto agli accertamenti.

In questo contesto, la nuova Legge di Bilancio 2026 interviene con l'obiettivo dichiarato di potenziare l'efficacia della riscossione locale e ridurre l'enorme stock di crediti non riscossi che grava sui bilanci comunali. Al centro della novità c'è la AMCO S.p.A., società controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che opera da tempo nel recupero dei crediti deteriorati bancari e pubblici e che verrebbe incaricata di intervenire nella fase della riscossione coattiva. Guardando ai principali titoli di entrata correnti dei bilanci delle amministrazioni comunali, ovvero il primo e il terzo (Tabella 1) i residui attivi calcolati a fine gestione, per il 2024, ammontano complessivamente per i Comuni a circa 45 miliardi di euro.

Tabella 1. ENTRATE, RESIDUI ATTIVI E RELATIVA QUOTA PER MACROAREA TERRITORIALE E TOTALE NAZIONALE. TITOLI 1 E 3 DELLE ENTRATE. ANNO 2024, MILIARDI DI EURO

	T1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa			T3 - Entrate extratributarie		
	Accertamenti	Residui attivi fine gestione	Quota	Accertamenti	Residui attivi fine gestione	Quota
Nord-ovest	11,7	4,0	35%	5,5	3,6	66%
Nord-est	7,6	2,2	29%	3,5	2,0	58%
Centro	10,2	8,5	83%	3,7	7,2	193%
Sud	9,8	9,7	99%	2,6	5,0	193%
Isole	2,5	2,9	114%	0,7	0,9	136%
Italia	41,8	27,3	65%	15,9	18,7	117%

Fonte: elaborazioni su dati AidaPA

A livello nazionale, l'incidenza dei residui attivi sui valori accertati risulta pari al 65% per le entrate tributarie e al 117% per le entrate extratributarie, a conferma della presenza di un ampio stock di crediti non riscossi che continua a gravare sui bilanci

comunali. Le differenze territoriali sono tuttavia molto marcate. Nel Nord-ovest e nel Nord-est, i residui attivi rappresentano rispettivamente il 35% e il 29% degli accertamenti, valori che denotano una maggiore capacità di riscossione. Nel Centro, il rapporto sale all'83%, mentre nel Sud e nelle Isole supera il 100%.

Il quadro è ancora più critico per le entrate extratributarie, dove le incidenze risultano più elevate in tutte le aree: dal 58-66% del Nord al 193% del Sud e al 136% delle Isole. Queste differenze confermano una forte eterogeneità territoriale nella capacità di recupero, che risente della struttura economica, delle dotazioni organizzative e della complessità amministrativa dei diversi contesti locali.

Questi crediti, spesso difficili da esigere, limitano la capacità di spesa e di investimento delle amministrazioni, generando squilibri finanziari e minando la solidità della finanza locale. La riforma si propone di incrementare l'efficienza della riscossione e di incidere sullo stock di crediti non riscossi, attraverso una gestione maggiormente centralizzata e caratterizzata da competenze specialistiche, in sostituzione di un modello attualmente frammentato tra operatori privati e strutture comunali. Tale impostazione si inserisce nel solco delle esperienze già in essere con l'Agenzia delle Entrate-Riscossione, cui numerosi enti locali affidano tuttora le attività di riscossione. Il ricorso ad AMCO sarà riservato ai Comuni e facoltativo per quelli considerati virtuosi, ma diventerà obbligatorio per quanti con performance insufficienti nella riscossione.

Secondo le anticipazioni circolate sulla bozza della Legge di Bilancio 2026, l'obbligo di affidamento ad AMCO sarebbe collegato al livello di efficienza nella riscossione dei residui attivi da parte dei Comuni. In particolare, diverse fonti giornalistiche hanno ipotizzato la possibilità che vengano individuate soglie minime di performance sotto le quali l'intervento di AMCO diventerebbe automatico. Le ipotesi più ricorrenti parlano di un tasso di riscossione inferiore al 15% per le entrate tributarie come IMU, TARI e sanzioni e al 25% per le entrate extratributarie come canoni o concessioni¹.

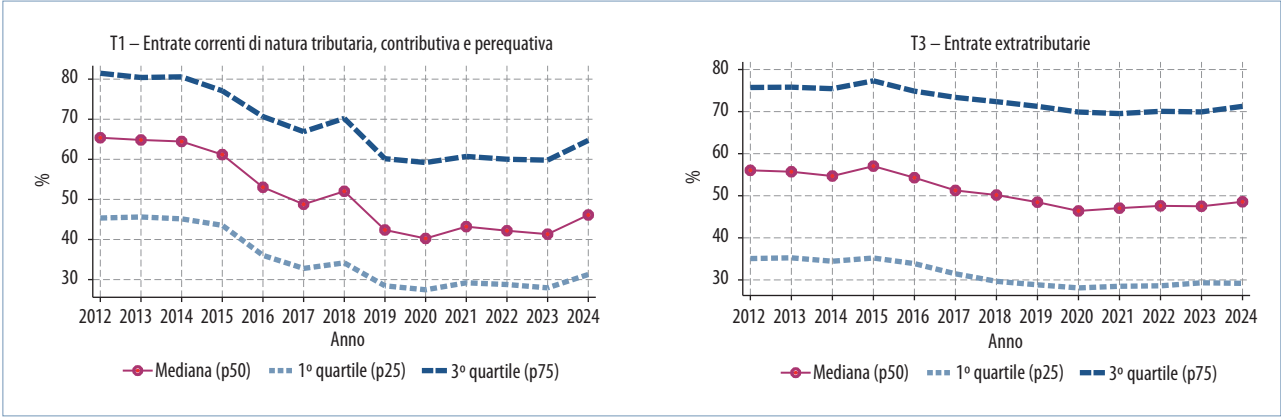
Gli enti che non raggiungono questi livelli saranno tenuti a trasferire la gestione dei crediti ad AMCO alla scadenza dei contratti con gli attuali concessionari, con la possibilità di incorrere in sanzioni – sempre secondo indiscrezioni giornalistiche – in caso di mancato adeguamento, come la sospensione dei trasferimenti statali o il blocco delle assunzioni. L'intento del Governo è quello di uniformare e rafforzare la capacità di recupero dei crediti, ma la misura solleva anche interrogativi sulla perdita di autonomia gestionale e sulla complessità operativa della transizione.

Per comprendere l'effettiva capacità dei Comuni di recuperare le proprie entrate e valutare la portata delle misure previste dalla Legge di Bilancio 2026, è utile osservare l'evoluzione dei tassi di smaltimento dei residui attivi che rappresentano una misura sintetica dell'efficienza amministrativa nella riscossione e consentono di cogliere le differenze strutturali nel tempo e tra territori².

¹ Tali valori non risultano ancora formalmente inseriti nel testo normativo. È quindi più corretto considerarle come indicazioni orientative emerse durante la fase di elaborazione della manovra, piuttosto che come soglie definitive fissate dalla legge.

² Il tasso di smaltimento dei residui attivi è stato calcolato come rapporto tra le riscossioni in conto residui effettuate nell'anno e lo stock di residui riaccertati all'inizio della gestione. Quest'ultimo è ottenuto sommando ai residui iniziali le maggiori iscrizioni e sottraendo le minori, secondo la formula $E=A+C-D$, dove A rappresenta i residui attivi iniziali, C le maggiori iscrizioni (incrementi

Grafico 2. TASSO DI SMALTIMENTO DEI RESIDUI ATTIVI (DISTRIBUZIONE NAZIONALE DEL TASSO CALCOLATO A LIVELLO COMUNALE). TITOLI 1 E 3. ANNI 2012-2024



Fonte: elaborazioni su dati AidaPA

Il Grafico 2 mostra come, dopo una fase di relativa stabilità fino al 2014-2015, la capacità di smaltimento dei residui attivi abbia registrato un progressivo calo, toccando il punto più basso nel 2020 (una mediana pari al 40% per le entrate tributarie e del 47% per le extratributarie). Tale minimo coincide con il periodo di sospensione generalizzata delle procedure di riscossione, disposte durante l'emergenza sanitaria. Negli anni successivi i tassi si sono stabilizzati, tornando su livelli prossimi a quelli pre-COVID ma ancora inferiori rispetto alla prima metà del decennio. Solo nel 2024 si osserva un più marcato segnale di ripresa, insufficiente però a invertire il trend di lungo periodo.

Il progressivo indebolimento della capacità di incasso dei Comuni sembra riconducibile a una combinazione di fattori di natura organizzativa e gestionale. È possibile che la complessità normativa e procedurale abbia inciso sull'efficienza delle strutture locali, in particolare nei contesti di minori dimensioni e con limitate risorse umane di natura specializzata. Anche la presenza di numerosi crediti di importo ridotto potrebbe aver contribuito a ridurre la convenienza economica delle azioni di recupero, rendendo più difficile la gestione della riscossione coattiva. A ciò si aggiungono gli effetti temporanei della crisi pandemica, che hanno amplificato ritardi e accumuli.

Più in generale, il deterioramento dei tassi di smaltimento potrebbe riflettere una fragilità sistemica legata alla frammentazione del modello di riscossione: gli enti locali continuano a operare in un quadro istituzionale non sempre integrato e con strumenti limitati di coordinamento e supporto. Tale configurazione potrebbe aver ostacolato la piena efficienza del processo di recupero, favorendo il mantenimento di livelli elevati di residui attivi.

Se il Grafico 2 consente di osservare nel tempo l'evoluzione complessiva della capacità dei Comuni di smaltire i residui attivi, le tabelle che seguono analizzano la distribuzione dei Comuni in funzione della loro efficienza di riscossione, quantificando la quota di enti che si collocherebbero al di sotto delle soglie ipotizzate – differenziate tra entrate tributarie ed extratributarie – per l'attivazione dell'intervento di AMCO.

In questa prospettiva, la Tabella 3 mostra come la quota di Comuni con tassi di smaltimento inferiori alle soglie ipotetici-

che sia aumentata in modo significativo rispetto all'inizio del periodo osservato: nel 2014 si sarebbero contati circa 150 Comuni (2%) sotto la soglia del 15% per le entrate tributarie e circa 1.400 Comuni (19%) sotto la soglia del 25% per le entrate extratributarie. Nel 2024, tali valori risultano più che quadruplicati per i tributi – circa 630 Comuni (8%) – e in crescita anche per le entrate extratributarie – quasi 2.000 Comuni (26%). Si tratta dunque di una quota non trascurabile di enti che, secondo le soglie ipotizzate, rientrerebbero tra quelli potenzialmente interessati dall'affidamento ad AMCO, con una concentrazione più marcata nel campo delle entrate extratributarie, dovuta naturalmente al livello più alto della relativa soglia.

Se il livello di tale soglia fosse confermato, potrebbe riflettere la volontà di concentrare l'attenzione proprio su questa componente delle entrate per il peso crescente che essa assume nei bilanci comunali.

Tabella 3. NUMERO E PERCENTUALE DI COMUNI RICADENTI NELLE SOGLIE IPOTETICHE DEL 15% E DEL 25% DELL'INDICE DI SMALTIMENTO DEI RESIDUI ATTIVI PER ANNO

	T1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa		T3 - Entrate extratributarie	
	N < 15%	Quota	N < 25%	Quota
2014	156	2%	1.424	19%
2015	204	3%	1.248	17%
2016	468	6%	1.391	19%
2017	622	8%	1.630	22%
2018	505	7%	1.823	25%
2019	1.074	14%	1.998	27%
2020	1.383	18%	2.247	30%
2021	841	11%	2.229	30%
2022	742	10%	2.186	29%
2023	940	13%	2.029	27%
2024	629	8%	1.937	26%

Fonte: elaborazioni su dati AidaPA

La dimensione demografica mostra un'influenza limitata sulla capacità di riscossione delle entrate tributarie, con quote di Comuni sotto la soglia del 15% sostanzialmente stabili (intorno all'8%) in quasi tutte le classi di popolazione. Per le entrate extratributarie, invece, la relazione con la dimensione appare più marcata: la quota di Comuni con tassi inferiori al 25% cresce progressivamente passando dal 22-24% tra i Comuni più piccoli fino a valori superiori al 45% nelle classi oltre i 50.000 abitanti. Ciò suggerisce che, mentre la gestione dei tributi tende a essere relativamente uniforme, la riscossione delle entrate extratributarie risente maggiormente della complessità organizzativa e della varietà delle fonti di entrata, più articolate nei centri di dimensioni medio-grandi.

dello stock) e D le minori iscrizioni (riduzioni o cancellazioni). Le riscossioni in conto residui (B) comprendono gli incassi riferiti a crediti pregressi, e il tasso di smaltimento è quindi espresso come $100 \times B/E$. L'indicatore misura la quota percentuale di residui ricattati che sono stati effettivamente riscossi nell'anno: valori elevati indicano una buona capacità di incasso e di riduzione dello stock pregresso, mentre valori bassi segnalano difficoltà o lentezze nella fase di riscossione. In alcuni casi l'indice può superare il 100%, qualora siano incassati anche residui di annualità molto precedenti o in seguito a operazioni straordinarie di recupero.

La distribuzione territoriale (Tabella 4) conferma e rafforza le differenze già emerse nelle analisi precedenti. Nel 2024, i Comuni del Mezzogiorno concentrano la quota più elevata di situazioni critiche: circa 340 enti (19 %) per le entrate tributarie e oltre 860 (49 %) per le entrate extratributarie presentano tassi di smaltimento inferiori alle soglie considerate. Valori più contenuti si registrano invece nel Nord, dove meno del 3 % dei Comuni risulta sottosoglia per i tributi e meno del 15 % per le entrate extratributarie. Le aree del Centro e delle Isole mostrano posizioni intermedie ma comunque problematiche, con rispettivamente il 32 % e il 29 % dei Comuni al di sotto del 25 %.

Tabella 4.
NUMERO E PERCENTUALE DI COMUNI RICADENTI NELLE SOGLIE IPOTETICHE DEL 15% E DEL 25% DELL'INDICE DI SMALTIMENTO DEI RESIDUI ATTIVI PER CLASSE DI POPOLAZIONE RESIDENTE. ANNO 2024

	T1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa		T3 - Entrate extratributarie	
	N < 15%	Quota	N < 25%	Quota
<1.000	167	8%	478	24%
1.000-5.000	262	8%	785	22%
5.000-15.000	138	8%	417	26%
15.000-50.000	49	8%	191	32%
50.000-250.000	13	10%	60	47%
>250.000	0	0%	6	50%
TOTALE	629	8%	1.937	26%

Fonte: elaborazioni su dati AidaPA

Nel complesso, i dati delineano una chiara polarizzazione geografica, in cui le difficoltà di riscossione si concentrano soprattutto nel Sud e nelle Isole, mentre il Nord evidenzia livelli di efficienza più elevati e una maggiore capacità di contenere l'accumulo di residui.

Tabella 5.
NUMERO E PERCENTUALE DI COMUNI RICADENTI NELLE SOGLIE IPOTETICHE DEL 15% E DEL 25% DELL'INDICE DI SMALTIMENTO DEI RESIDUI ATTIVI PER MACROAREA TERRITORIALE. ANNO 2024

	T1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa		T3 - Entrate extratributarie	
	N < 15%	Quota	N < 25%	Quota
Nord-ovest	68	2%	408	14%
Nord-est	46	3%	130	9%
Centro	81	8%	312	32%
Sud	338	19%	864	49%
Isole	96	13%	223	29%
Totale	629	8%	1.937	26%

Fonte: elaborazioni su dati AidaPA

Un ultimo aspetto che merita approfondimento è quello delle modalità con cui i Comuni gestiscono operativamente la fase di riscossione, sempre più spesso affidata a soggetti esterni attraverso il mercato del procurement pubblico. L'utilizzo di procedure di affidamento rappresenta una delle principali alternative alla gestione diretta o tramite enti di secondo livello (come unioni di Comuni o comunità montane) e si affianca al ricorso all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdER).

Le informazioni riportate derivano da un'elaborazione condotta su dati open Anac, che consentono di individuare i Comuni che, nel periodo più recente, hanno esternalizzato almeno una parte delle attività di accertamento o di riscossione. Le classificazioni relative alla tipologia di affidamento e alla fase (accertamento, riscossione ordinaria, coattiva, etc...) sono state ricostruite mediante ricerca testuale negli oggetti

di gara, integrando informazioni sulla categoria merceologica (CPV) e sul codice Ateco delle imprese aggiudicatrici.

La Tabella 6 offre una prima ricognizione della diffusione di tali affidamenti, mostrando inoltre che la propensione all'esternalizzazione cresce con la popolazione residente: l'affidamento della riscossione coattiva interessa una quota limitata di enti e cresce con la dimensione demografica: dall'1-4% dei Comuni più piccoli fino a circa il 25% tra quelli oltre i 50,000 abitanti. Risulta più diffuso l'affidamento delle attività riconducibili ad altri servizi di riscossione, che includono anche incarichi per accertamento e supporto amministrativo: dal 3-9% nei piccoli Comuni a più del 40% nei centri maggiori. Nel complesso, nel biennio 2022-2023, circa il 18% dei Comuni ha affidato all'esterno almeno una parte delle attività di riscossione.

Tabella 6.
PERCENTUALE DI COMUNI CHE NEL BIENNIO 2022-2023 HANNO EFFETTUATO ALMENO UN AFFIDAMENTO DI SERVIZI INERENTI ALLA GESTIONE DELLE ENTRATE PER CLASSE DI POPOLAZIONE RESIDENTE E TIPO DI SERVIZIO

	Riscossione coattiva	Altro affidamento	Nessun affidamento
<1.000	1%	3%	96%
1.000-5.000	4%	9%	88%
5.000-15.000	13%	18%	69%
15.000-50.000	25%	27%	49%
50.000-250.000	28%	41%	31%
>250.000	25%	58%	17%
TOTALE	7%	11%	82%

Fonte: elaborazioni su Open Data Anac

La Tabella 7 presenta infine la quota di comuni che ricadrebbero sotto le soglie ipotetiche calcolata per ciascuno dei tre sottogruppi di comuni distinti sulla base della loro attività di affidamento. I Comuni che hanno affidato i servizi di riscossione mostrano quote leggermente più elevate – il 12% sotto la soglia ipotetica del 15% per le entrate tributarie e il 32% sotto il 25% per le extratributarie – rispetto agli enti che ricorrono ad altre forme di affidamento o che non si avvalgono del mercato del procurement, dove le incidenze si collocano tra il 9-10% e il 25-28%. I divari sono trascurabili e suggeriscono la necessità di ulteriori approfondimenti, anche di natura inferenziale, per valutare se e in che misura le diverse modalità di gestione incidano effettivamente sui livelli di efficienza della riscossione.

Tabella 7.
PERCENTUALE (MEDIA 2022-2024) DI COMUNI RICADENTI NELLE SOGLIE IPOTETICHE DEL 15% E DEL 25% DELL'INDICE DI SMALTIMENTO DEI RESIDUI ATTIVI PER TIPO DI AFFIDAMENTO DELLA RISCOSSIONE

	T1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	T3 - Entrate extratributarie
	Quota Indice < 15%	Quota Indice < 25%
Riscossione coattiva	12%	32%
Altro affidamento	9%	28%
Nessun affidamento	10%	25%

Fonte: elaborazioni su dati AidaPA e Open Data Anac

In questo quadro, la prospettiva delineata nella bozza della Legge di Bilancio 2026, che prevede un ruolo attivo di AMCO nella gestione dei crediti comunali, rappresenta un tentativo di rispondere a un problema strutturale e di lungo periodo della finanza locale. L'ipotesi di affidare a un soggetto centralizzato la riscossione dei crediti degli enti meno efficienti mira a colmare le differenze di capacità amministrativa e a introdurre un modello più uniforme di gestione.

Nel complesso, il quadro restituito dall'analisi suggerisce una persistente eterogeneità nelle capacità di smaltimento dei residui attivi e nella gestione del recupero fiscale. L'analisi fornisce elementi, dunque, utili per valutare alcune possibili implicazioni della riforma prospettata, che dovrà operare entro un contesto ancora fortemente differenziato sul piano territoriale e amministrativo.

** IRPET*

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Patrizia Lattarulo (Direttore scientifico) e Claudia Ferretti (Responsabile)

Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 Firenze
Tel. 055/459111 - e-mail: redazione@irpet.it