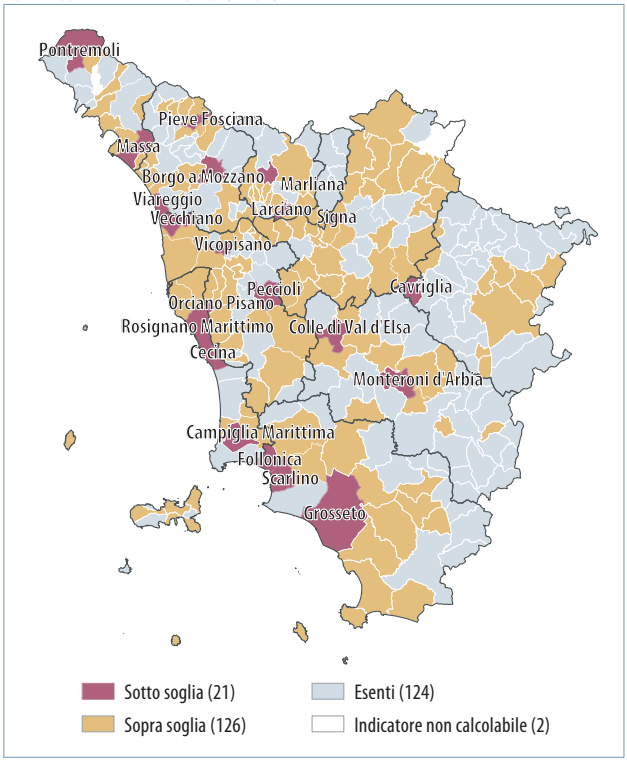
La riscossione delle entrate degli enti locali (art. 25 del decreto-legge 144/2026), vecchi e nuovi modelli organizzativi in Toscana

Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo*

Questo contributo approfondisce il caso toscano dell'analisi condotta, con riferimento all'intero territorio nazionale, sui comuni che il decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, obbligherebbe ad affidare la riscossione coattiva ad AMCO (Asset Management Company), la società per azioni del Ministero dell'economia e delle finanze specializzata nel recupero dei crediti deteriorati. In Toscana l'obbligo riguarderebbe, secondo questa ricostruzione, 21 comuni, quelli che nel triennio 2023-2025 si collocano sotto la soglia del 35% del tasso di smaltimento dei residui, senza rientrare nell'esenzione prevista per i comuni con uno stock modesto di residui degli esercizi precedenti. Nessun comune toscano è obbligato per effetto della seconda condizione prevista dalla norma, la mancata trasmissione di tre rendiconti consecutivi nel quadriennio 2022-2025, rilevata alla data di estrazione dei dati.

Figura 1
COMUNI TOSCANI PER POSIZIONE RISPETTO ALL'OBBLIGO DI AFFIDAMENTO AD AMCO NEL TRIENNIO 2023-2025



Fonte: elaborazioni IRPET su rendiconti BDAP e confini comunali ISTAT al 1° gennaio 2025. Sono indicati i nomi dei comuni raggiunti dall'obbligo e, fra parentesi, il numero dei comuni

Alla fine del 2024 i residui attivi dei comuni toscani sui tributi propri e sulle entrate extratributarie ammontano a 3,05 miliardi di euro, pari al 75% di quanto accertato in un anno, contro il 92% dell'insieme dei comuni italiani. Tuttavia, se si guarda al comune mediano, lo stock supera in Toscana la metà degli accertamenti annui (contro il 44% del comune mediano italiano), e in 42 comuni toscani su 273 supera gli accertamenti di un intero anno.

Nel triennio 2023-2025 si colloca sotto la soglia il 7,7% dei comuni toscani (Figura 1), una quota di poco inferiore a quella nazionale (8,9%). I 21 comuni contano complessivamente 412.000 abitanti, l'11% della popolazione regionale.

1. Il tasso di smaltimento dei residui nei comuni toscani

Il termine di confronto più appropriato per i 21 comuni obbligati è costituito dai 126 comuni toscani sopra soglia, che hanno un tasso di smaltimento pari o superiore al 35% e, come i 21, uno stock rilevante di residui degli esercizi precedenti (Tabella 1). Alla fine del 2025 lo stock di residui dei comuni toscani fa capo per un quinto ai comuni sotto soglia (620 milioni di euro), per poco meno della metà a quelli sopra soglia e per poco meno di un terzo agli esenti. Quanto alla quota di riscossione in conto competenza, non si rilevano differenze sensibili fra comuni sotto e sopra soglia, che incassano nell'anno circa il 75% delle entrate accertate, mentre su scala nazionale i comuni sotto soglia riscuotono una quota minore di quella dei comuni sopra soglia.

Tabella 1
COMUNI TOSCANI PER POSIZIONE RISPETTO ALLA SOGLIA DEL 35% NEL TRIENNIO 2023-2025: TASSO DI SMALTIMENTO, STOCK DEI RESIDUI, RISCOSSIONI E CANCELLAZIONI

	Sotto soglia	Sopra soglia	Esenti	Totale
Numero di comuni	21	126	124	271
Tasso di smaltimento 2023-2025	27,6	59,6	86,2	69,1
Stock dei residui a fine 2025 (milioni di euro)	620	1.414	952	2.986
Vendita di beni e servizi (% dello stock)	24,1%	11,9%	10,8%	14,1%
Riscossioni e cancellazioni nel triennio 2023-2025				
In conto competenza (% degli accertamenti)	74,8%	74,2%	80,3%	76,7%
In conto residui (% dei residui iniziali)	16,2%	26,8%	40,0%	30,7%
Cancellazioni nette (% dei residui iniziali)	1,6%	8,1%	6,0%	6,2%
Cancellazioni in % della riduzione dei residui	20,2%	26,5%	32,7%	28,4%

Fonte: elaborazioni IRPET su rendiconti BDAP. Il tasso di smaltimento, i rapporti di riscossione e le cancellazioni nette sono valori mediani, calcolati sui tributi propri e sulle entrate extratributarie sommando i tre esercizi del triennio. Le riscossioni sono incassi, in conto competenza sulle entrate accertate nello stesso esercizio e in conto residui su quelle degli esercizi precedenti. Lo stock è la somma dei residui considerati dall'indicatore, e la quota della vendita di beni e servizi e il peso delle cancellazioni sulla riduzione dei residui (la somma di riscossioni in conto residui e cancellazioni) sono calcolati sulle somme del gruppo

Le differenze fra i due gruppi emergono invece nei residui degli esercizi precedenti, che nei comuni sotto soglia si riducono meno, perché ne viene riscossa una parte più piccola e le cancellazioni sono molto più contenute. Il basso tasso di smaltimento dei 21 comuni riflette dunque soprattutto la lentezza nel recupero dei crediti accumulati e la scelta di mantenerli in bilancio, più che una difficoltà a incassare le entrate dell'anno.

Se si osservano gli ultimi tre trienni (Tabella 2), quattordici dei 21 comuni si collocano sempre sotto la soglia, mentre per gli altri sette la posizione dipende dal triennio considerato. Poiché gli enti obbligati sono individuati ogni anno, l'elenco dei comuni toscani raggiunti dall'obbligo cambierebbe in misura apprezzabile da un decreto all'altro, e una scelta di medio periodo come l'affidamento della riscossione coattiva potrebbe vincolare l'ente anche oltre il periodo in cui ricorrono le condizioni previste dalla norma.

Tabella 2
TASSO DI SMALTIMENTO DEI RESIDUI ATTIVI NEGLI ULTIMI TRE TRIENNI

Comune	Abitanti	2023-2025	2022-2024	2021-2023
Cavriglia (AR)	9.513	−11,5	−11,1	−17,9
Orciano Pisano (PI)	638	6,9	29,2	57,9
Peccioli (PI)	4.647	8,6	−56,6	45,0
Scarlino (GR)	3.709	16,7	22,9	19,7
Follonica (GR)	20.174	16,7	33,4	32,0
Vecchiano (PI)	11.876	17,0	15,3	15,6
Monteroni d'Arbia (SI)	9.029	19,2	25,6	24,9
Vicopisano (PI)	8.557	21,5	25,6	28,4
Campiglia Marittima (LI)	12.301	25,8	27,1	17,0
Colle di Val d'Elsa (SI)	21.605	26,5	29,9	28,8
Grosseto (GR)	81.264	27,6	30,0	30,1
Viareggio (LU)	60.618	28,3	−4,8	27,5
Larciano (PT)	6.300	29,8	16,3	15,8
Borgo a Mozzano (LU)	6.668	30,5	31,9	37,7
Rosignano Marittimo (LI)	30.095	31,3	32,3	37,3
Signa (FI)	19.063	32,0	24,8	22,6
Marliana (PT)	3.277	32,9	39,4	40,6
Cecina (LI)	28.062	33,1	31,7	28,3
Massa (MS)	65.814	33,9	33,9	38,3
Pontremoli (MS)	6.865	34,1	33,3	32,3
Pieve Fosciana (LU)	2.216	34,5	52,0	56,4

Fonte: elaborazioni IRPET su rendiconti BDAP. I comuni sono ordinati per tasso di smaltimento crescente nel triennio 2023-2025, come nelle tabelle 3 e 5

Lo stock dei residui dei 21 comuni è formato per metà da tributi e per un quarto da crediti per la vendita di beni e servizi, una quota doppia di quella dei comuni sopra soglia (Tabella 3). La differenza si deve in larga parte ai casi di Peccioli e Cavriglia, il cui stock è costituito per oltre il 90% da questo tipo di crediti, legati nel primo caso all'impianto di smaltimento dei rifiuti gestito da una società partecipata dal comune e nel secondo agli impianti energetici presenti sul territorio. Si tratta di crediti che di norma non vengono recuperati per via coattiva e che determinano da soli la collocazione dei due comuni sotto la soglia.

Tabella 3
STOCK DEI RESIDUI CONSIDERATI DALL'INDICATORE ALLA FINE DEL 2025, COMPOSIZIONE E CONTRIBUTO DELLE CANCELLAZIONI AL TASSO DEL TRIENNIO 2023-2025

Comune	Stock (milioni di euro)	Di cui vendita di beni e servizi (%)	Cancellazioni (punti di tasso)
Cavriglia	66,0	92,5	2,4
Orciano Pisano	0,2	6,7	21,5
Peccioli	46,1	97,7	0,9
Scarlino	10,8	0,8	2,2
Follonica	34,4	19,3	0,7
Vecchiano	20,2	4,7	−0,2
Monteroni d'Arbia	8,7	9,0	4,0
Vicopisano	7,6	2,9	0,2
Campiglia Marittima	14,0	16,5	22,0
Colle di Val d'Elsa	18,9	9,7	4,7
Grosseto	95,5	4,0	4,4
Viareggio	115,9	6,9	36,9
Larciano	4,5	2,3	21,0
Borgo a Mozzano	8,3	4,5	11,6
Rosignano Marittimo	38,8	15,4	5,8
Signa	18,3	5,6	17,2
Marliana	2,4	13,2	13,5
Cecina	31,9	20,0	4,0
Massa	66,1	5,9	7,3
Pontremoli	9,7	3,5	5,4
Pieve Fosciana	1,3	10,7	3,4

Fonte: elaborazioni IRPET su rendiconti BDAP. Lo stock comprende i tributi (titolo 1, tipologia 101) e le entrate extratributarie (titolo 3). La vendita di beni e servizi è la tipologia 100 del titolo 3

2. La gestione della riscossione

Il modello di gestione della riscossione di ciascun comune (Tabella 4) è ricostruito, come nel caso nazionale, dagli affidamenti pubblicati nel quinquennio 2021-2025 nella banca dati nazionale dei contratti pubblici e dall'elenco degli enti che hanno aderito alla definizione agevolata dei crediti affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione (AdER).

Tabella 4
COMUNI TOSCANI PER MODELLO DI GESTIONE DELLA RISCOSSIONE E POSIZIONE RISPETTO ALLA SOGLIA DEL 35% NEL TRIENNIO 2023-2025
Numero di comuni. Valori stimati sulla base degli affidamenti nell'ultimo quinquennio e dell'elenco AdER

Modello di gestione	Sotto soglia	Sopra soglia	Esenti	Totale
Gestione affidata a un operatore	13	75	54	142
di cui riscossione coattiva	10	47	40	97
di cui solo accertamento o riscossione ordinaria	3	28	14	45
Solo AdER	0	10	6	16
Solo servizi di supporto	3	12	12	27
Nessun canale esterno osservato	5	29	52	86
TOTALE	**21**	**126**	**124**	**271**
Nell'elenco AdER	5	22	13	40

Fonte: elaborazioni IRPET su rendiconti BDAP, banca dati nazionale dei contratti pubblici ed elenco dell'Agenzia delle entrate-Riscossione del 25 settembre 2026. I modelli seguono l'ordine di precedenza usato per il caso nazionale. I comuni nell'elenco AdER possono rientrare in ciascun modello, e la riga «Solo AdER» comprende quelli che non hanno affidato la gestione a un operatore

Il ricorso al mercato per la gestione delle entrate è di poco più frequente fra i comuni toscani sotto soglia che fra quelli sopra soglia. La differenza è più ampia per la riscossione coattiva, che circa la metà dei 21 comuni ha affidato a un operatore, contro poco più di un terzo dei comuni sopra soglia e circa un quarto dei comuni sotto soglia nell'insieme del paese. Trattandosi di soli 21 comuni, le differenze rispetto ai comuni sopra soglia vanno lette con cautela, tanto più che nell'analisi nazionale, fra i comuni ai quali la soglia si applica, nessun modello di gestione si associa a un tasso di smaltimento migliore degli altri.

L'assenza di canali esterni osservati riguarda cinque dei 21 comuni ed è più frequente fra i comuni esenti (42%), come nel resto d'Italia. Si tratta di un dato compatibile con una gestione diretta della riscossione, che le fonti non registrano.

Per quanto riguarda AdER, nessun comune toscano sotto soglia vi si affida in via esclusiva, e i cinque presenti nell'elenco, fra i quali i capoluoghi Grosseto e Massa, hanno tutti affidato a un operatore anche la gestione di una parte delle entrate. Dei 40 comuni toscani presenti nell'elenco, 35 non sono raggiunti dall'obbligo, e per questi il cambiamento deriverebbe dalla cessazione dell'attività di AdER per gli enti locali, che li porterebbe a scegliere fra la gestione diretta, il mercato, una società propria e AMCO.

Quanto agli operatori, i lotti di gestione dell'accertamento e della riscossione aggiudicati dai comuni toscani nel quinquennio 2021-2025 fanno capo a 42 imprese, e le prime tre (I.C.A., Abaco e So.Ge.R.T.) raccolgono la metà dei rapporti fra impresa e comune. In particolare, sei dei primi dieci operatori nazionali lavorano anche in Toscana, dove raccolgono circa due terzi dei rapporti (63,8%, contro la metà nel caso nazionale). Fra i dieci comuni sotto soglia che hanno affidato la riscossione coattiva, l'aggiudicatario è noto per sei, e in tutti e sei fra gli aggiudicatari figura uno di questi operatori.

Per i comuni obbligati che già affidano la riscossione coattiva a un operatore, il cambiamento principale riguarderebbe il soggetto che sceglie l'operatore e ne governa il contratto, compito che passerebbe dal comune ad AMCO, a sua volta tenuta a

selezionarlo con procedure a evidenza pubblica fra gli operatori iscritti all'albo. L'operatore che svolge materialmente il servizio sarebbe comunque un operatore esterno, con una presumibile riorganizzazione del mercato. Il passaggio ad AMCO avverrebbe alla scadenza dei contratti in corso, fra il 2026 e il 2028 per quelli di cui è indicata la durata.

3. La condizione finanziaria

L'incapacità di riscuotere incide sui bilanci degli enti, in molti casi contribuendo alle difficoltà finanziarie delle amministrazioni.

Due dei 21 comuni che dovrebbero rivolgersi ad AMCO, Marliana e Pontremoli, chiudono il 2025 in disavanzo, una quota simile a quella dei comuni toscani sopra soglia e lontana da quella dei comuni italiani sotto soglia, uno su tre dei quali è in disavanzo (Tabella 5). I 21 comuni dispongono inoltre, in mediana, di un fondo di cassa e di un avanzo libero per abitante più elevati di quelli dei comuni toscani sopra soglia.

Per quanto riguarda il fondo crediti di dubbia esigibilità, la copertura dei residui attivi supera in mediana la metà nei 21 comuni, contro meno di un terzo nei comuni sotto soglia su scala nazionale. Fanno eccezione Peccioli e Cavriglia, che non accantonano come di dubbia esigibilità i crediti per la vendita di beni e servizi da cui è formato il loro stock.

Tabella 5
FONDO DI CASSA, PARTE DISPONIBILE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ. RENDICONTO 2025

Comune	Fondo di cassa (€ per abitante)	Parte disponibile (€ per abitante)	Fondo crediti (% dei residui attivi)
Cavriglia	777	79	2,1
Orciano Pisano	921	152	42,4
Peccioli	7.887	1.510	4,4
Scarlino	852	380	69,1
Follonica	920	67	52,3
Vecchiano	560	164	81,5
Monteroni d'Arbia	579	156	71,2
Vicopisano	912	304	85,8
Campiglia Marittima	832	14	67,3
Colle di Val d'Elsa	523	138	79,6
Grosseto	268	49	67,4
Viareggio	765	22	57,3
Larciano	418	173	52,6
Borgo a Mozzano	0	19	47,7
Rosignano Marittimo	639	222	58,0
Signa	489	183	63,2
Marliana	191	−40	53,0
Cecina	226	88	54,1
Massa	1.000	151	66,5
Pontremoli	0	−103	53,6
Pieve Fosciana	261	253	18,9
Mediana dei 21 comuni	579	151	57,3
Mediana dei comuni sopra soglia in Toscana	439	95	46,2
Mediana dei comuni sotto soglia in Italia	511	28	31,2

Fonte: elaborazioni IRPET su rendiconti BDAP. Il fondo di cassa è ricavato dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione. Per Borgo a Mozzano e Pontremoli, in anticipazione di tesoreria, il fondo di cassa è nullo

Secondo la ricognizione della Corte dei conti, alla fine del 2025 i comuni toscani con una procedura di dissesto o di riequilibrio finanziario pluriennale in corso sono tre, e nessuno di essi è raggiunto dall'obbligo per effetto della soglia. Portoferraio e Vicchio, in riequilibrio, si collocano infatti sopra la soglia, con tassi di smaltimento pari rispettivamente a 53,5 e 70,0, e per Villafranca in Lunigiana, in dissesto, l'indicatore non è calcolabile.

4. Considerazioni finali

In Toscana lo stock dei residui attivi rappresenta una quota degli accertamenti annui più contenuta che nella media del paese, anche se per il comune mediano supera la metà delle entrate accertate in un anno. Il decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, obbliga gli enti locali con un tasso di smaltimento dei residui inferiore al 35% in un triennio, e quelli che non hanno trasmesso tre rendiconti consecutivi, ad affidare la riscossione coattiva ad AMCO, la società del Ministero dell'economia e delle finanze specializzata nel recupero dei crediti deteriorati. L'obbligo raggiungerebbe 21 comuni toscani, tutti per effetto della soglia.

In primo luogo, il basso tasso di smaltimento dei comuni toscani sotto soglia sembra dipendere soprattutto dalla lentezza con cui vengono recuperati i crediti degli esercizi precedenti e dalla scelta di conservarli in bilancio, mentre la riscossione delle entrate dell'anno non si discosta da quella dei comuni sopra soglia. A differenza di quanto avviene nel caso nazionale, la posizione sotto la soglia si accompagna inoltre di rado a una condizione finanziaria fragile: due dei 21 comuni chiudono il 2025 in disavanzo, e nessuno dei tre comuni toscani in dissesto o in riequilibrio finanziario pluriennale sarebbe raggiunto dall'obbligo. Il presupposto della norma, secondo il quale un basso tasso di smaltimento segnala un comune in difficoltà finanziaria, trova dunque in Toscana un riscontro più debole.

In secondo luogo, per alcuni comuni la posizione rispetto alla soglia dipende in larga parte dalla composizione dei crediti, come nel caso di Peccioli e Cavriglia, il cui stock è formato per oltre il 90% da crediti per la vendita di beni e servizi, che di norma non vengono recuperati per via coattiva. Sette dei 21 comuni sono inoltre sotto la soglia solo in uno o due degli ultimi tre trienni, e l'elenco toscano, aggiornato a ogni decreto annuale, potrebbe quindi cambiare da un anno all'altro.

Infine, il ricorso al mercato per la riscossione coattiva è più frequente fra i comuni toscani sotto soglia che fra i comuni sotto soglia su scala nazionale, e per i dieci che hanno già affidato il servizio a un operatore l'obbligo cambierebbe principalmente il soggetto che sceglie l'operatore e ne governa il contratto.

Al di là dei singoli casi, il confronto con il caso nazionale mette in luce come la stessa soglia individui, in territori diversi, comuni in condizioni diverse. Nel caso toscano, in particolare, si tratta per lo più di comuni in una condizione finanziaria non compromessa, per i quali l'obbligo trasferirebbe ad AMCO decisioni sulla riscossione coattiva che oggi spettano al comune. È ancora da comprendere, sulla base di scelte ancora da compiere, quale riordino avrà la misura sul mercato degli operatori privati e quale capacità di subentro avrà AMCO nelle attività dell'Agenzia delle entrate-Riscossione. Di certo c'è che si tratta di un primo passo verso una più estesa applicazione della riforma, che andrà a riguardare presumibilmente l'intero comparto dei comuni.

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