

# LA GESTIONE DEI CREDITI COMUNALI

## **L'organizzazione del servizio entrate e l'importanza della riscossione diretta**

**Pasquale Mirto**

**Bologna 27 aprile 2026**

Inizierei con la Corte dei Conti, SRC, E.R.

---

**RELAZIONE SULLO STATO DELLA FINANZA LOCALE IN  
EMILIA-ROMAGNA**

**ANNO 2025**

**Deliberazione n. 27/2026/REF**

# Corte Conti, SRC E.R. delibera 27/2026

- ▶ È necessario rammentare, partendo dall'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, c. 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), che **la riscossione dei tributi è attività fondamentale ed indispensabile per garantire le risorse necessarie per l'erogazione dei servizi** e per assicurare al cittadino le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.
- ▶ Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata *ex lege*, si ricava quindi la conclusione **circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme** a tale titolo dovute e della ulteriore necessità che l'azione recuperatoria in capo all'Amministrazione comunale **sia esercitata tempestivamente per evitare la prescrizione del credito tributario.**
- ▶ Deve essere quindi posta in evidenza la sostanziale illiceità di ogni azione od omissione volta non solo a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari ma, anche **la non solerte gestione della riscossione degli stessi** (cfr., tra le moltissime: Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazioni n. 146/2022/PRSE e 117/2024/PRSE).
- ▶ **Doverosità, obligatorietà, tempestività.....**

# Cassazione, SS.UU., sentenza n. 30051/2024

- ▶ **La gestione e riscossione** dei tributi si colloca in un'ampia cornice di precetti costituzionali. In particolare:
  - ▶ - l'art. 53 Cost. per il quale "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" e "il sistema tributario è informato a criteri di progressività";
  - ▶ - l'art. 2 Cost. che fonda il principio di solidarietà e si pone in stretta correlazione con l'art. 53 Cost., costituendo il dovere di concorrere alle spese pubbliche uno dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale ivi sanciti;
  - ▶ - l'art. 23 Cost. che, nel disporre che "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge", fonda il principio di legalità;
  - ▶ - l'art. 97 Cost. che, al secondo comma, afferma che l'attività dell'Amministrazione pubblica, dunque anche quella dell'Amministrazione finanziaria, è informata ai principi "di buon andamento e imparzialità", così individuando i canoni che debbono orientare il raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito.
- ▶ Da tali principi discende il **principio di perennità**: *"il potere dell'Amministrazione persiste anche dopo esser stato esercitato e assolve all'esigenza di assicurare la continua e puntuale aderenza dell'azione amministrativa all'interesse pubblico, nella specie costituito dall'interesse a reperire le entrate fiscali (legittime)."*

# Uno sguardo al passato

---

- ▶ Non si può nascondere che vi sia un sostrato storico caratterizzato da una buona dose di schizofrenia normativa, ma che sia oggi necessario cambiare radicalmente approccio, soprattutto da parte degli enti locali.
- ▶ Fino ad un decennio fa il *core business* del Servizio Tributi era fare accertamenti, senza preoccuparsi tanto della riscossione.
- ▶ La responsabilità terminava con la notifica dell'accertamento, la riscossione era un problema di Ader.
- ▶ La riscossione ed il controllo del riscossore esterno erano considerati «estranei» alla sfera di competenza del Servizio Tributi, anche grazie alle proroghe quarantennali sulle comunicazioni di inesigibilità che hanno contribuito a mantenere in bilancio residui preistorici.
- ▶ Poi sono arrivati gli stralci, che hanno contribuito a sfoltire i bilanci, ma a parte criticare l'operato di Ader e del legislatore, la politica locale ed i vertici amministrativi hanno continuato a **tenere un approccio passivo**.

# Uno sguardo al passato

---

- ▶ Fino ad un decennio fa abbiamo registrato il peggio del peggio.... Concessionari che scapavano con i soldi comunali (e nelle migliori delle ipotesi incrementavano il loro capitale sociale ...), Comuni incapaci di controllare i propri concessionari, bilanci gonfiati.
- ▶ Un contributo significato all'inefficienza generale è stato dato anche dal Legislatore, incapace di una vera e propria strategia sulla riscossione; e qui il ricordo va all'art. 7 comma 2, dl 70/2011 che prevedeva che Equitalia non potesse più riscuotere i crediti comunali a decorrere dal 31 dicembre 2012.
- ▶ Poi si sono succedute tutta una serie di disposizioni che da un lato prorogavano il termine entro il quale dovevano essere inviate le comunicazioni di inesigibilità ai Comuni, e, dall'altro lato, depotenziavano sempre più gli strumenti di controllo dell'operato di Ader.
- ▶ Un primo significativo intervento si è attuato con l'art. 2-bis, d.l. n. 193/2016, con il quale si è posto il **divieto di incasso diretto** da parte dei concessionari. Si è risolto un problema, ma se ne aperto un altro, ovvero l'illegittima applicazione di oneri e spese non previste, e di cui parleremo dopo.

# Il paradosso comunale

---

- ▶ Non si può sottacere l'esistenza di un vero e proprio «paradosso comunale», nel senso che gli enti locali storicamente si sono lamentati di Ader, degli stralci, dell'impossibilità di controllo dell'operato di Ader, ma, allo stesso tempo, nel caso di affidamento della riscossione coattiva ai concessionari privati abbiano (e continuano) ad omettere qualsiasi tipo di controllo, sebbene ne abbiano il potere.....
- ▶ Anche qui pesa la scarsa qualità normativa (oneri su ingiunzione cds?), il comportamento fraudolento di alcuni concessionari (addebito di spese postali ed oneri superiori a quelli consentiti), il mancato controllo da parte dei Comuni

# Il quadro attuale

---

- ▶ Lo scenario attuale sta completamente cambiando. Due sono gli interventi normativi che impongono ai Comuni un cambio di rotta radicale.
- ▶ Il primo è il d.lgs. di **riordino della riscossione coattiva** (il d.lgs. 110/2024, poi confluito nel TU d.gs. 33/2025), che, invero, di riordino **ha ben poco, almeno sotto il profilo dell'efficientamento** (il Titolo II del dpr 602/1973 è rimasto invariato). Anzi si è amplificata la forbice tra Agenzia Entrate e Comuni: si vede la fornitura dei dati relativi **alla fatturazione elettronica**, o le disposizioni che prevedono la sospensione della prescrizione in caso di rateizzazioni, ed altre disposizioni che non si comprende perché non possano essere applicate a tutti i creditori pubblici.
- ▶ L'obiettivo reale non sembra essere quello di efficientare la riscossione coattiva, **ma quello di mirare all'azzeramento del magazzino ruoli di quasi 1.300 miliardi ed evitare, in futuro, il crearsi di un magazzino crediti con vetustà ultra quinquennale**. Probabilmente, la convinzione di fondo è che la gestione di un magazzino ridotto, con crediti non vetusti, possa portare ad un efficientamento del personale e della riscossione stessa.
- ▶ **La riforma sembra essere pensata per «scoraggiare» i Comuni ad affidare entrate ad ADER (basta leggere le condizioni previste da Ader per disporre il riaffidamento delle poste precedentemente discaricate).**

## Riforma della riscossione «poco auto-attuativa»

- ▶ Uno dei principali limiti del d.lgs. 110/2024 è essere poco auto-attuativo, nel senso che molte modifiche necessitano di provvedimenti attuativi.
- ▶ Così, ad esempio, l'azzeramento del magazzino crediti di Ader doveva avvenire sulla base della relazione predisposta da un'apposita commissione, che ha terminato il suo lavoro (eccelso), ma poi il legislatore si è arrestato. L'art. 7 prevede che la Commissione doveva proporre soluzioni «da attuare con successivi provvedimenti legislativi», per conseguire il discarico di tutto o parte del predetto magazzino, in coerenza con le regole per il discarico valevoli per il futuro, entro:
  - ▶ a) il 31 dicembre 2025, **per i carichi affidati dal 2000 al 2010;**
  - ▶ b) il 31 dicembre 2027, **per i carichi affidati dal 2011 al 2017;**
  - ▶ c) il 31 dicembre 2031, **per i carichi affidati dal 2018 al 2024.»**

## Riforma riscossione – D.lgs. 110/2024

- ▶ ~~Va poi osservato come oggi la possibilità di controllo da parte degli enti creditori dell'operato di Ader è ormai ridotto al lumicino. Già prima per i crediti inferiori a 300 euro gli enti non potevano controllare nulla, in termini di tentativi di pignoramento, ma oggi il controllo è solo sui tempi, e **non sull'efficacia e sulla tempestività delle azioni poste** in essere, se poste effettivamente in essere.~~
- ▶ Per i carichi affidati dal 1° gennaio 2025 il controllo dell'operato di Ader è limitato a:
  - ▶ a) l'aver effettuato un “**tempestivo tentativo** di notifica della cartella” non oltre il nono mese successivo a quello di affidamento del carico;
  - ▶ b) l'aver effettuato “**il tentativo di notificazione**” degli atti interruttivi della prescrizione del credito;
  - ▶ c) la trasmissione telematica all'ente credito, entro la fine di ogni mese, secondo modalità da stabile con dm del MEF, delle informazioni relative allo stato delle procedure con riferimento alle singole quote, nonché alle riscossioni effettuate nel mese precedente.
- ▶ Per i ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2024 il controllo viene effettuato come sopra, ma senza la verifica della notifica della cartella non oltre il nono mese.

## Inesigibili e bilancio comunale

---

- ▶ È importante anche la gestione del credito in contabilità, che deve essere monitorato quanto meno in sede di riaccertamento dei residui attivi.
- ▶ In sede di consuntivo l'ente dovrebbe rivalutare i propri crediti, secondo criteri ormai consolidati dalle SRC delle corti dei conti:
- ▶ A) **fino a 3 anni**: si considera esigibile, salvo diversa valutazione;
- ▶ B) **da 3 a 5 anni**: né esigibile né inesigibili, occorre una valutazione espressa;
- ▶ C) **oltre 5 anni**: si considera inesigibili, salvo diversa valutazione
- ▶ Il credito inesigibili viene poi appostato nello stato patrimoniale, ove rimane fino all'intervenuta prescrizione.
- ▶ È quindi importante darsi, per via regolamentate (reg. generale delle entrate) delle regole ben precise per la “gestione contabile” del credito.

# Il ruolo del funzionario responsabile

---

- ▶ Pare evidente che nella «gestione del tributo» rientri:
  - ▶ 1) l'accertamento
  - ▶ 2) la riscossione, anche coattiva
  - ▶ 3) la gestione del credito comunale nel bilancio

# La riscossione coattiva in generale

- ▶ La riscossione coattiva è oggi l'area amministrativa che presenta maggiori criticità nei comuni, sia a causa di un quadro normativo connotato da continue incertezze e cambi di rotta, che della presenza di concessionari privati che hanno (in alcuni isolati casi) distratto ingenti somme di competenza dei comuni. A ciò si aggiunge la scarsa attenzione delle amministrazioni comunali, in tema di **professionalizzazione dei dipendenti, necessaria non solo in caso di riscossione diretta, ma anche nelle ipotesi di esternalizzazione, perché solo la conoscenza della materia permette di intercettare, tempestivamente, le inefficienze dell'affidatario.**
- ▶ Che per le amministrazioni comunali questa sia un'area di criticità, da attenzionare, lo rileva ripetutamente anche la Corte dei Conti, che da alcuni anni ha posto particolare attenzione al tasso di riscossione dei crediti, importante non solo per la tenuta del bilancio, ma anche per una sua maggiore attendibilità.

# AMCO

---

- ▶ La legge di bilancio 2026 (legge n. 199/2025) prevede un nuovo soggetto deputato alla riscossione delle entrate degli enti locali. Si tratta di AMCO – Asset management company S.p.A., una società per azioni, specializzata nel recupero di crediti deteriorati, le cui azioni con diritto di voto sono interamente detenute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- ▶ Questa nuova figura fa parte di un disegno più ampio, partito con il d.lgs. n. 110 del 2024, **che nei fatti ha estromesso Ader dalla riscossione locale**, la quale oggi ben può essere considerata un riscossore pubblico di ultima istanza, almeno per quei Comuni di piccole dimensioni con volumi di entrate insufficienti ad approntare una gara.

# AMCO

---

- ▶ I Comuni, oltre a poter affidare direttamente ad Ader, senza gara, per quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 193 del 2016, dal 2026 potranno procedere allo stesso modo con AMCO.
- ▶ Il comma 662 della legge di bilancio 2026, infatti, introduce all'art. 2 del d.l. n. 193 del 2016 il nuovo comma 2-bis, **il quale dispone che gli enti locali possono deliberare di affidare il servizio relativo alle attività di riscossione coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali proprie all'AMCO.**
- ▶ Il successivo comma 2-quater prevede che **l'affidamento può riguardare anche i carichi già affidati ad Ader ed oggetto di discarico, sia automatico che anticipato.**
- ▶ In tal modo, gli enti locali possono procedere, senza effettuare gare, all'affidamento diretto prima ad Ader ed in seconda battuta, per i crediti discaricati, ad AMCO, oppure possono procedere direttamente ad affidare ad AMCO, in modo che il ciclo della riscossione venga chiuso da un unico soggetto. Va precisato che con la delibera prevista dal d.l. n. 193/2006 il Comune può affidare ad Ader sia la riscossione spontanea che quella coattiva, mentre nel caso di AMCO è previsto il solo affidamento della riscossione coattiva.

# AMCO

---

- ▶ Per quanto riguarda le **condizioni contrattuali**, la legge di bilancio nulla specifica, rimandando ad un decreto ministeriale. Il comma 2-undicesimo introdotto nell'art. 2 del d.l. n. 193 del 2011 prevede che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, **da emanare entro il 1° marzo 2026**, sono stabilite le modalità di attuazione delle nuove disposizioni, ivi incluse le condizioni economiche.
- ▶ Abbiamo visto circolare una bozza, che si immagina sia oggetto di revisione, visto le evidenti criticità

# La strada sembra segnata....

---

- ▶ Abbiamo tutti letto la bozza del dm, c'è molto ancora da perfezionare, ma la strada sembra segnata.
- ▶ Occorre prendere atto che «**la riscossione è un bene pubblico**» e quindi se il Comune non l'attua in modo efficace ed efficiente (volontariamente o involontariamente) è corretto espropriarla.
- ▶ Ci saranno forse 1.000/1.400 Comuni che saranno obbligati ad affidare ad Amco, peraltro sembra che la maggioranza di questi sia di provenienza Ader.

## Quali scelte può esercitare il Comune

Allo stato attuale, il Comune può scegliere di effettuare la riscossione coattiva delle proprie entrate con:

- Ader
- Concessionario privato
- Riscossione coattiva diretta «all inclusive»
- Riscossione coattiva con supporto esterno
- Società in house
- AMCO

Tutto dipende dalle scelte organizzative e in sintesi dal personale (e dalla sua professionalità) presente nell'ente.

**Rimane il limite «strutturale». Un Comune di 1.000 abitanti non ha «i numeri» per fare gara, e quindi la riscossione pubblica rimane l'unico salvagente.**

Va infine segnalato che a seguito del divieto di incasso diretto da parte del concessionario (salvo residuali casi: pignoramento denaro), il confine tra concessione e servizio di supporto si è affievolito di molto, almeno nelle modalità operative concrete.

# La riscossione coattiva diretta

---

- ▶ Personalmente ritengo che la scelta ottimale sia quella della riscossione coattiva diretta.
- ▶ Ovviamente occorre una vision direzionale e politica, altrimenti diventa impossibile.
- ▶ È materialmente facile, ed il Comune ha una cassetta degli attrezzi ben fornita per poterla attuare in modo veloce, efficiente ed efficace.
- ▶ Ovviamente oltre alla volontà direzionale e politica occorre il personale.

# I punti di forza

- ▶ **Personale:** utilizzo delle forme di incentivazione (nonostante le scarse possibilità normative, sottoposte peraltro a condizioni illogiche, come l'approvazione dei bilanci/consuntivi nei termini). Molte attività diventano semplice e ripetitive, come pignoramenti, iscrizioni ipoteche, fermi. Quindi nulla di complicatissimo.
- ▶ **Velocità:** sia nell'attività di accertamento (max due anni) sia nell'attività di riscossione coattiva (max un anno).
- ▶ **Effetti immediati sul bilancio comunale:** l'aumento della riscossione incide sulla spendibilità degli accertamenti tributari, attraverso la riduzione del FCDE
- ▶ **Economicità:** costa molto meno rispetto alle altre alternative, anzi il saldo determina un'utile, in quanto gli oneri della riscossione e le spese addebitabili (nei limiti del dm) determinano un'entrata superiore al costo del personale sostenuto.
- ▶ **Rapporto umano e senza rimpalli:** si determina un rapporto «più umano» con i debitori, senza rimpalli di responsabilità, sempre nel rispetto delle norme e del regolamento sulla riscossione coattiva.

**In definitiva ciclo della riscossione tutto interno.**

---

# Grazie per l'attenzione