

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXVII
n. 25

RELAZIONE

SUI CRITERI PER LA REVISIONE DEL MECCANISMO DI CONTROLLO E DI DISCARICO DEI CREDITI NON RISCOSSI

*(Articolo 4, comma 10, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni,
dalla legge 21 maggio 2021, n. 69)*

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze
(FRANCO)

Comunicata alla Presidenza il 14 luglio 2021

SISTEMA DELLA RISCOSSIONE NAZIONALE

Criteria per la revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi

Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 10, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2021, n. 69

Premessa

La presente relazione, dopo brevi cenni sull'evoluzione del sistema della riscossione nazionale, dai concessionari privati all'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione (AdER), descrive sinteticamente i principali aspetti che caratterizzano l'attività di riscossione e i relativi profili di criticità, prospettando possibili interventi di riforma.

*Nella prima parte del documento è riportata una breve ricognizione della genesi e dell'attuale consistenza del c.d. “magazzino” dei crediti attualmente in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione, che – sia in termini di **complessivo valore**, sia in termini di **volumi di crediti** da gestire – è in **progressiva crescita** ed ha raggiunto dimensioni non più sostenibili e gestibili senza una soluzione strutturale.*

*In tale contesto, che – anche da quanto emerge nel raffronto con altri Paesi europei – costituisce una anomalia del sistema della riscossione italiano, potrebbe valutarsi una possibile **complessiva rivisitazione delle disposizioni normative** di settore finalizzata a riequilibrare il rapporto tra ente impositore e agente della riscossione per rendere più efficiente il sistema ed evitare che talune criticità riscontrabili nel procedimento di riscossione finiscano per gravare sull'ultima fase del procedimento medesimo, quella appunto della riscossione coattiva.*

*Le cause della difficoltà di gestione dei crediti affidati alla riscossione sono in parte riconducibili ad alcune **limitazioni dei poteri dell'agente della riscossione** – introdotte dal legislatore con l'intento di contemperare le ragioni del fisco con il perdurare della grave crisi economico-finanziaria che ha caratterizzato l'inizio dello scorso decennio, che hanno indebolito l'azione di recupero coattivo – e, in parte, ai termini brevi di prescrizione dell'azione di riscossione.*

*Oltre che dal considerevole flusso di crediti che, ogni anno, vengono affidati dagli enti creditori all'Agente della riscossione e che non trovano regolarizzazione in tempi rapidi, l'anomala consistenza del magazzino deriva, anche, dall'attuale **disciplina che regola la rendicontazione agli enti creditori delle quote inesigibili** e il conseguente loro discarico amministrativo e contabile.*

*Vengono quindi formulate alcune proposte tese a rendere più incisiva l'azione di recupero coattivo dell'Agente della riscossione permettendo a quest'ultimo l'**accesso a nuove informazioni** (banca dati della **fatturazione elettronica**) e **migliorando la frequenza di aggiornamento** di quelle già disponibili (**Anagrafe dei rapporti finanziari**), al fine di incrementare l'efficacia delle azioni di pignoramento che oggi, troppo spesso, hanno un esito negativo in quanto avviate sulla base di informazioni vetuste. Sono, inoltre, illustrate proposte riguardanti specifiche fasi dei processi della riscossione, come la **razionalizzazione dell'istituto della rateizzazione**, l'**estensione dei termini di efficacia della notifica** e il **riequilibrio dei tassi di interesse attivi e passivi**.*

*Si prospettano, inoltre, interventi normativi tesi a modificare l'attuale “struttura” del **sistema di remunerazione** dell'Agente della riscossione, basato sull'aggio di riscossione (sul quale si è recentemente espressa la Corte Costituzionale con sentenza n. 120/2021 del 10 giugno 2021) e sui rimborsi forfettari delle spese sostenute per la notifica della cartella e per le procedure di recupero. Quanto al modello organizzativo dell'attuale sistema di riscossione, si prefigurano i vantaggi di una **più stretta integrazione tra l'Agenzia delle entrate-Riscossione e l'Agenzia delle entrate**, ponendo altresì le basi per valutare la possibilità di un definitivo superamento del modello “duale”, in favore di un sistema “monistico” in cui sia attribuita ad una struttura organizzativa dell'Agenzia delle*

entrate la riscossione delle entrate erariali e previdenziali.

*Infine, nell'ultima parte della relazione si delineano alcune ipotesi di intervento sull'attuale impianto normativo che disciplina il c.d. **discarico per inesigibilità** dei carichi affidati all'Agente della riscossione, che risulta ormai anacronistico poiché ancorato a regole e meccanismi tipici del modello "concessorio" in cui la riscossione veniva affidata ad operatori privati (banche o esattorie private).*

*L'intervento ipotizzato consiste in un **discarico "automatico" dei crediti** non riscossi, una volta decorso un congruo periodo di tempo dall'affidamento dei medesimi crediti alla riscossione coattiva o da eventuali azioni che hanno determinato un incasso solo parziale del credito.*

Ciò consentirebbe di ridurre lo stock dei crediti arretrati che si sono accumulati in oltre 20 anni ed evitare che in futuro si possa creare un nuovo consistente "magazzino".

Indice sommario

1.	L'attuale assetto del sistema della riscossione nazionale.....	2
1.1	Dai concessionari privati all'Agente unico della riscossione nazionale - AdER	2
1.2	I risultati della riscossione dal 2000 al 2020	3
2.	Il "magazzino della riscossione": i crediti non riscossi dal 2000 al 2020	4
2.1	Crediti con caratteristiche di inesigibilità	11
A.	Soggetti con procedura concorsuale chiusa	12
B.	Persone fisiche decedute	13
B.1	Soggetti deceduti per i quali non è stata presentata dichiarazione di successione	13
B.2	Violazioni del codice della strada intestate a soggetti deceduti.....	13
C.	Contribuenti nullatenenti.....	14
D.	Contribuenti con solo un immobile "prima casa d'abitazione".....	16
2.1.1	Riepilogo crediti con caratteristiche di inesigibilità.....	17
2.2	Le cause della consistenza del magazzino.....	19
2.2.1	La disciplina dell'inesigibilità e l'attuale sistema di rendicontazione	19
2.2.2	Le limitazioni dei poteri dell'Agente della riscossione.....	21
2.2.3	Prescrizione dell'azione di riscossione	22
2.2.4	Inesigibilità e cancellazione: confronto con altri paesi UE.....	22
2.3	Conclusioni.....	23
3.	Riforma dei poteri dell'Agente della riscossione.....	25
3.1	Scambio dati tra AdE e AdER.....	25
3.1.1	Disciplina e limiti della banca dati "Anagrafe dei rapporti finanziari"	26
3.1.2	Utilizzo da parte di AdER della banca dati fatturazione elettronica	27
3.2	Termine di efficacia della notifica della cartella e dell'avviso di intimazione per le conseguenti attività di esecuzione	27
3.3	Modifica del sistema di remunerazione ed equilibrio economico/finanziario dell'Agente della riscossione	28
3.4	Razionalizzazione dell'istituto della rateizzazione.....	29
3.5	Disciplina degli interessi a credito e a debito	31
3.6	Incorporazione di Agenzia delle entrate-Riscossione in Agenzia delle entrate.....	31
4.	Modifica disciplina dell'inesigibilità per superare l'incongruenza dell'attuale regime	33
4.1	La svalutazione dei crediti affidati alla riscossione nei bilanci degli enti creditori	36

1. L'attuale assetto del sistema della riscossione nazionale

1.1 Dai concessionari privati all'Agente unico della riscossione nazionale - AdER

Fino al 30 settembre 2006 il servizio nazionale della riscossione era affidato in concessione a:

- 36 società per azioni e
- 2 rami d'azienda bancari

la cui proprietà era distribuita tra 54 istituti di credito e 35 soggetti privati.

Dal **1° ottobre 2006**, per effetto del D.L. n. 203/2005, tale sistema è stato soppresso e il servizio nazionale della riscossione è stato affidato a "**Equitalia SpA**", società partecipata da **Agenzia delle entrate** al 51% e da **INPS** al 49%.

Il modello organizzativo societario era composto dalla capogruppo Equitalia SpA e da 38 società partecipate, articolate in 37 agenti della riscossione (derivanti dalle preesistenti società private e rami di azienda bancari) e una società di servizi, Equitalia Servizi SpA (ex CNC Consorzio nazionale dei concessionari).

Successivamente, tra il 2007 e il 2011, attraverso operazioni societarie straordinarie, in particolare fusioni per incorporazioni e scissioni, il Gruppo è stato riorganizzato in 5 società:

- **Equitalia SpA (holding)**,
- Equitalia Nord,
- Equitalia Centro,
- Equitalia Sud,
- Equitalia Giustizia, quest'ultima costituita nel 2008 per svolgere attività di recupero dei crediti di giustizia.

Nel 2016, per realizzare un'omogenea ed efficace organizzazione strutturale su tutto il territorio nazionale, Equitalia ha dovuto avviare un complesso processo di riorganizzazione, che ha visto la sua ultima fase quando le tre società, Equitalia Nord, Equitalia Centro ed Equitalia Sud, sono confluite in un'unica società operativa, **Equitalia Servizi di riscossione**, sottoposta alla direzione e al coordinamento della *holding* **Equitalia SpA**.

Questa operazione, in particolare, ha consentito di perseguire due obiettivi principali:

- migliorare il servizio della riscossione rendendone omogenei e più efficaci i sistemi e le procedure. In particolare, l'unificazione dei sistemi informativi del Gruppo, vista la varietà e disomogeneità delle soluzioni e delle tecnologie in uso presso le società concessionarie private;
- ridurre i costi di gestione delle società attraverso l'accentramento nella capogruppo di servizi condivisi (servizi amministrativi, acquisti di beni e servizi, amministrazione del personale, organizzazione, ecc.). L'introduzione del sistema unico della riscossione ha permesso di avere un'unica soluzione applicativa, con una riduzione dei costi di esercizio e un miglioramento dei processi di riscossione; tale miglioramento si è tradotto in un significativo incremento degli incassi e in un potenziamento dell'azione di recupero dell'evasione.

Dal **1° luglio 2017**, per effetto del D.L. n. 193/2016, le Società del Gruppo Equitalia (a esclusione della società Equitalia Giustizia, ceduta al Ministero dell'Economia e delle Finanze) sono state sciolte e, dalla medesima data, è stato istituito l'Ente pubblico economico **Agenzia delle entrate-Riscossione** (d'ora in poi anche AdER), ente strumentale dell'Agenzia delle entrate, sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ha assunto la qualifica di "Agente della riscossione" sull'intero territorio nazionale, ad esclusione del territorio della Regione Siciliana (esclusione che verrà meno, a partire dal 1° ottobre 2021, secondo quanto disposto dall'art.

76 del D.L. n. 73/2021).

Con la riforma del 2017, sono state accolte le indicazioni contenute nei rapporti di OCSE e FMI sull'amministrazione fiscale italiana¹, che richiedevano un maggior coordinamento dell'organizzazione "a matrice" del fisco italiano, definita "unusual" dall'OCSE² rispetto al contesto internazionale.

Il modello organizzativo adottato dal nuovo ente AdER è stato realizzato secondo principi e criteri di efficienza gestionale, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa definiti dal regolamento di amministrazione, ed ha comportato, rispetto al Gruppo Equitalia:

- la riduzione da 24³ a 7 delle strutture a riporto diretto del vertice (3 aree operative e 4 direzioni centrali);
- il superamento delle duplicazioni di funzioni relative ai servizi di governo e *compliance* normativa presenti in ciascuna delle società del Gruppo nonché degli organi amministrativi e di controllo;
- il potenziamento del presidio dei processi operativi e lo sviluppo di servizi telematici disponibili sul portale *web* per facilitare l'adempimento fiscale da parte dei contribuenti.

Il passaggio da Equitalia al nuovo ente pubblico ha richiesto, nel periodo 16 febbraio – 30 giugno 2017, la realizzazione dei numerosi adempimenti propedeutici. Le principali attività (predisposizione dello Statuto e dei regolamenti di amministrazione e contabilità, atti necessari per garantire il funzionamento e la *compliance* dell'ente sin dalla fase di avvio) sono state formalizzate in apposite determinazioni, rendicontate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze.

1.2 I risultati della riscossione dal 2000 al 2020

I risultati della riscossione hanno già registrato un progressivo incremento negli anni successivi al superamento del regime di affidamento del servizio di riscossione a soggetti privati (cfr. **Tabella 01**), passando da:

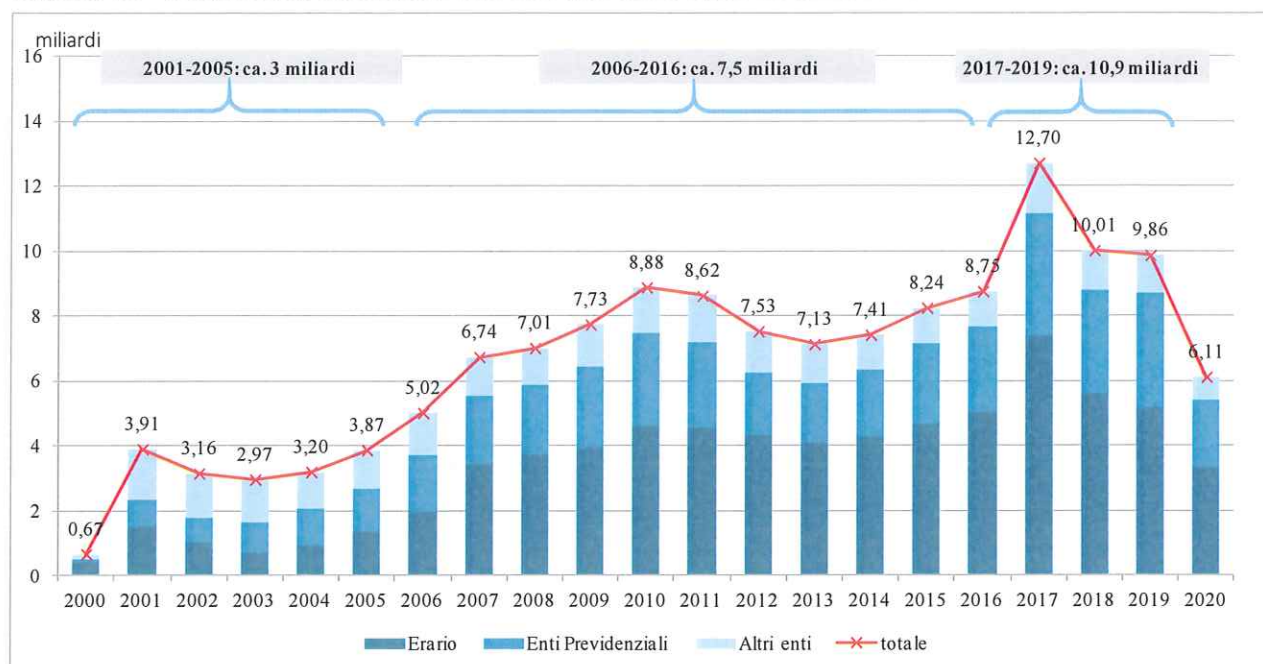
- una media di circa 3 miliardi di euro all'anno nel periodo **2000-2005, quando la riscossione era affidata a soggetti privati**,
- ad una media annuale di circa 7,5 miliardi di euro del **periodo Equitalia (2006-2016)**,
- fino ad arrivare, anche grazie all'apporto degli istituti di definizione agevolata (c.d. "rottamazione" dei carichi affidati alla riscossione, nelle sue tre diverse edizioni rispettivamente previste dal D.L. n. 193/2016, dal D.L. n. 148/2017 e dal D.L. n. 118/2019, nonché l'istituto del cd. "Saldo e Stralcio" introdotto dalla Legge n. 145/2018), ai 10,9 miliardi di euro del periodo successivo alla costituzione di **Agenzia delle entrate - Riscossione** e fino al mutato contesto in conseguenza degli interventi normativi derivanti dall'emergenza epidemiologica (2017-2019).

¹ L'OCSE (fonte: rapporto OCSE "Italy's Tax Administration", presentato il 19 luglio 2016 ai parlamentari delle Commissioni Finanze di Camera e Senato) ha raccomandato l'istituzione di una funzione di riscossione all'interno dell'Agenzia delle entrate, responsabile di tutti gli aspetti di riscossione coattiva del credito fiscale; il FMI ha ritenuto ottimale, per favorire una gamma completa di approcci coordinati per la gestione della *compliance* agli obblighi fiscali, l'istituzione di un unico ente con un insieme di responsabilità dell'intero processo in termini di assistenza, accertamento fiscale, controlli e riscossione coattiva.

² OCSE, *Tax Administration 2015*, box 1.3, pag. 28.

³ Si trattava di 12 strutture di Equitalia SpA e di 12 strutture di Equitalia Servizi di Riscossione SpA.

Tabella 01 – Andamento riscossioni da ruolo dall’anno 2000 all’anno 2020



Degli importi **complessivamente riscossi** in media ogni anno, circa il **12%** si riferisce a crediti **affidati** dagli enti creditori all’Agente della Riscossione **nello stesso anno** e circa il **23%** **nell’anno precedente** a quello della riscossione,

2. Il “magazzino della riscossione”: i crediti non riscossi dal 2000 al 2020

Una particolarità, probabilmente la più evidente, che emerge dal confronto del sistema della riscossione italiano con il panorama internazionale, è rappresentata dalla complessiva situazione dei carichi residui (c.d. “**magazzino ruoli**”) affidati dagli enti creditori all’Agenzia delle entrate-Riscossione per il recupero coattivo.

Alla data del 31 dicembre 2020, il **valore del carico contabile residuo**, affidato dai diversi enti creditori all’Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000, ammonta a circa **999 miliardi di euro** (cfr. **Tabella 02**). Tale **valore è già al netto**:

- degli importi annullati con provvedimenti di sgravio in autotutela emessi dagli stessi enti creditori, in quanto non dovuti dai contribuenti, o disposti a seguito di decisioni dell’autorità giudiziaria;
- delle somme rimosse tempo per tempo, anche a seguito degli istituti di definizione agevolata introdotti dal legislatore negli ultimi anni;
- delle quote “sanzione” già annullate a seguito dell’integrale pagamento delle somme dovute per le definizioni in via agevolata dell’ultimo triennio (prima “Rottamazione” prevista dal D.L. n 193/2016, “Rottamazione-bis” prevista dal D.L. n. 148/2017, “Rottamazione-ter” prevista dal D.L. n. 119/2018 e “Saldo e stralcio” previsto dalla Legge n. 145/2018);
- delle quote annullate a seguito dello stralcio dei carichi di importo fino a 1.000 euro, affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, previsto dall’art. 4 del D.L. n. 119/2018.

Tabella 02- Magazzino dei crediti affidati in riscossione

<i>dati in Miliardi di Euro</i>	Rilevazione al 31/12/2020	
Carico Ruoli affidato	1.424,0	
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	301,5	
Riscosso	123,4	
Carico Residuo contabile	999,1	100%
Carico sospeso	52,6	5%
Soggetti con procedura concorsuale in corso	152,2	15%
Soggetti deceduti e ditte cessate	133,1	13%
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	115,8	12%
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	445,0	45%
Rate a scadere su dilazioni non revocate	15,7	2%
Magazzino residuo	84,6	8%

Secondo una **rappresentazione di tipo gestionale**, tale importo di 999,1 miliardi è così distinto:

- 401,1 miliardi di euro, pari a circa il 40% del totale, risultano difficilmente recuperabili per le condizioni soggettive del contribuente (152,2 miliardi di euro sono dovuti da soggetti interessati da procedure concorsuali, 133,1 miliardi di euro da persone decedute e imprese cessate, 115,8 miliardi da nullatenenti, in base ai dati presenti nell'Anagrafe tributaria);
- 445,0 miliardi di euro, pari a circa il 45% del residuo totale, sono riferiti a contribuenti nei confronti dei quali l'Agente della riscossione ha già svolto azioni esecutive e/o cautelari che non hanno consentito il recupero integrale dell'attuale loro debito. Come previsto dalla normativa, lo stesso Agente proseguirà nelle ulteriori possibili attività di riscossione sulla base delle possidenze e dei rapporti economici presenti in Anagrafe Tributaria;
- per ulteriori 52,6 miliardi di euro (5% del totale residuo), l'attività di riscossione è sospesa per provvedimenti di autotutela emessi dagli enti creditori, in forza di sentenze dell'autorità giudiziaria o, ancora, perché gli importi residui rientrano tra le quote oggetto degli istituti di definizione agevolata in corso ("Rottamazione-ter" e "Saldo e Stralcio" dei debiti delle persone fisiche in difficoltà economica)⁴;

A questi importi si devono aggiungere:

- 15,7 miliardi di euro oggetto di rateizzazione in corso;
- 84,6 miliardi di euro comprensivi anche di posizioni per le quali, in ragione di previsioni normative a tutela dei contribuenti (cfr. *sub* paragrafo 2.2.2) sono inibite, o limitate, per l'Agente della riscossione le azioni di recupero.

Per meglio comprendere l'entità del magazzino residuo di circa 999 miliardi di euro, composto in buona parte da importi solo "formalmente" ancora da riscuotere, è utile fornire diverse ulteriori prospettive di analisi.

Il descritto magazzino residuo è composto da circa 225 milioni di **singoli crediti ancora da riscuotere** – contenuti in circa 137 milioni di cartelle, avvisi di addebito e avvisi di accertamento

⁴ A prescindere dalla generalizzata sospensione dell'attività di riscossione in conseguenza dei provvedimenti normativi adottati per l'emergenza epidemiologica, rientrano in tale voce anche i carichi affidati alla riscossione la cui scadenza di pagamento (60 giorni dalla notifica della cartella) cadeva successivamente all'inizio del periodo di sospensione dell'attività di riscossione (8 marzo 2020).

esecutivo – che, con riguardo alla loro fascia di importo, sono così distribuiti:

- 875 mila singoli crediti di importo superiore a 100 mila euro, che rappresentano lo 0,4% dei 225 milioni totali, corrispondono a 635 miliardi di euro dei 999 miliardi di euro complessivi, cioè al 64% dei carichi residui;
- circa 48 milioni di singoli crediti, che hanno un importo residuo compreso tra 1.000 euro e 100 mila euro, corrispondono a ulteriori 307 miliardi di euro di carico residuo;
- infine, oltre 178 milioni di singoli crediti di importo inferiore a 1.000 euro, che rappresentano il 78% del numero complessivo di 225 milioni, corrispondono al 5,6% del carico residuo, ovvero a 56 miliardi di euro.

Complessivamente, i **contribuenti con debiti residui** da riscuotere sono oltre 18 milioni, di cui:

- circa 3 milioni sono persone giuridiche (società, fondazioni, enti, associazioni, ecc.);
- circa 15 milioni sono rappresentati da persone fisiche, di cui quasi 2,5 milioni con una attività economica (artigiani, liberi professionisti, ecc.).

Con riguardo all'**ente impositore che ha affidato il credito** all'Agente della riscossione (cfr. **Tabella 03**):

- il 79% del carico residuo da riscuotere, pari a circa 788 miliardi di euro, è relativo a crediti affidati da Agenzia delle entrate;
- l'11% da crediti affidati da INPS per un controvalore di 113 miliardi di euro;
- il restante 10%, pari a circa 98 miliardi di euro è relativo a crediti di altri enti erariali (5%), INAIL (1%), Comuni (2%) e altri enti non erariali, quali, ad esempio, Camere di Commercio, Regioni, Consorzi, Casse di previdenza, Ordini Professionali.

Tabella 03 - Magazzino dei crediti residui per tipologia Ente Impositore

<i>dati in Miliardi di Euro</i>	Rilevazione al 31/12/2020	Ente impositore					
		Ag. Entrate	Altro erario	INPS	INAIL	Ruoli Comuni	Altri enti non erariali
Carico Ruoli affidato	1.424,0	1.060,5	70,8	196,7	20,3	46,1	29,5
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	301,5	215,6	14,3	47,2	8,2	11,3	5,0
Riscosso	123,4	57,0	4,7	36,4	1,7	15,4	8,3
Carico Residuo contabile	999,1	787,9	51,9	113,2	10,4	19,4	16,3
% sul carico residuo contabile	100%	79%	5%	11%	1%	2%	2%
Carico sospeso	52,6	34,1	4,4	10,3	0,3	1,9	1,5
Soggetti con procedura concorsuale in corso	152,2	129,7	3,5	15,0	1,3	1,0	1,7
Soggetti deceduti e ditte cessate	133,1	113,8	3,3	11,6	1,4	1,8	1,1
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	115,8	97,3	6,5	8,5	1,2	1,2	1,1
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	445,0	351,7	25,2	48,4	4,6	8,5	6,5
Rate a scadere su dilazioni non revocate	15,7	9,1	0,7	4,9	0,1	0,4	0,5
Magazzino residuo	84,6	52,2	8,3	14,4	1,4	4,5	3,8

Con riguardo alla **tipologia di credito** da recuperare (cfr. **Tabella 03bis**):

- l'84% del carico residuo da riscuotere, pari a circa 839,8 miliardi di euro, è relativo a tributi dovuti allo Stato;
- il 12%, pari a circa 123,6 miliardi di euro, è relativo ad importi dovuti per contributi previdenziali e assicurativi;
- il restante 4%, pari a circa 35,7 miliardi di euro è relativo ad importi dovuti per sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, bollo auto, ad altre imposte dovute agli enti locali, alle camere di commercio, alle casse di previdenza private, ecc.

Tabella 03bis - Magazzino residuo per tipologia di crediti

	Rilevazione al 31/12/2020	TRIBUTI DOVUTI ALLO STATO	CONTRIBUTI PREVIDENZIALI E ASSICURATIVI	MULTE, BOLLO AUTO, ALTRE IMPOSTE LOCALI
<i>dati in Miliardi di Euro</i>				
Carico Ruoli affidato	1.424,0	1.131,3	217,0	75,6
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	301,5	229,9	55,4	16,3
Riscosso	123,4	61,7	38,1	23,7
Carico Residuo contabile	999,1	839,8	123,6	35,7
% sul carico residuo contabile	100%	84%	12%	4%
Carico sospeso	52,6	38,5	10,6	3,4
Soggetti con procedura concorsuale in corso	152,2	133,2	16,3	2,7
Soggetti deceduti e ditte cessate	133,1	117,1	13,0	2,9
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	115,8	103,8	9,7	2,3
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	445,0	376,9	53,0	15,0
Rate a scadere su dilazioni non revocate	15,7	9,8	5,0	0,9
Magazzino residuo	84,6	60,5	15,8	8,3

Con riguardo alla **vetustà dei crediti** ancora da riscuotere (cfr. **Tabella 04**):

- il 34,4% del carico residuo da riscuotere, pari a circa 343,3 miliardi di euro, è relativo a crediti affidati dagli enti creditori fino al 2010, in gestione, quindi, da più di 10 anni;
- il 33,2%, pari a circa 331,7 miliardi di euro, è relativo a crediti affidati nel periodo dal 2011 al 2015,
- il restante 32,4%, pari a circa 324,1 miliardi di euro è relativo a crediti affidati successivamente al 2015.

Tabella 04 - Magazzino dei crediti residui per vetustà dell'anno di affidamento

dati in Miliardi di Euro	Rilevazione al 31/12/2020	Anno di affidamento			
		2000-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Carico Ruoli affidato	1.424,0	261,7	365,9	426,5	369,8
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	301,5	110,7	106,9	57,8	26,2
Riscosso	123,4	28,6	38,2	37,1	19,5
Carico Residuo contabile	999,1	122,4	220,8	331,7	324,1
% sul carico residuo contabile	100%	12,3%	22,1%	33,2%	32,4%
Carico sospeso	52,6	3,4	5,4	16,3	27,5
Soggetti con procedura concorsuale in corso	152,2	11,0	28,5	61,3	51,4
Soggetti deceduti e ditte cessate	133,1	27,1	47,0	42,7	16,3
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	115,8	16,3	24,2	37,7	37,6
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	445,0	58,0	105,0	147,5	134,6
Rate a scadere su dilazioni non revocate	15,7	0,1	0,2	1,1	14,3
Magazzino residuo	84,6	6,6	10,5	25,0	42,5

Nel corso di questi ultimi anni, sono stati adottati **provvedimenti normativi finalizzati ad un progressivo smaltimento del magazzino**. Si tratta in particolare delle misure di definizione agevolata (le tre edizioni della c.d. “Rottamazione” e il “Saldo e Stralcio” per le persone fisiche in difficoltà economica) e dell’annullamento dei carichi fino a 1.000 euro affidati all’Agente della riscossione dal 2000 al 2010.

Le misure di definizione agevolata dei debiti residui, sebbene abbiano contribuito e contribuiranno nei prossimi anni, sulla base delle scadenze dei piani di pagamento inviati ai contribuenti, a sostenere i risultati di riscossione (le ultime scadenze di pagamento della “Rottamazione-ter” sono fissate nell’anno 2023 mentre quelle del “Saldo e Stralcio” nell’anno 2021), non possono però incidere significativamente sulla riduzione del volume complessivo dei crediti ancora da riscuotere, principalmente costituito da quote rilevanti le cui aspettative di riscossione sono assai remote.

La prima edizione della c.d. rottamazione, introdotta dall’art. 6 del D.L. n. 193/2016, ha inciso sul magazzino per circa 12,3 miliardi di euro a fronte di un importo riscosso di circa 8,4 miliardi di euro. Le altre due edizioni della definizione agevolata (c.d. “Rottamazione-bis” di cui all’art. 1 del D.L. n. 148/2017 e “Rottamazione-ter” di cui agli art. 3 e 5 del D.L. 119/2018) e l’istituto del “Saldo e Stralcio”, a fronte di quanto già incassato, pari a circa 7 miliardi di euro, e della possibile riscossione di ulteriori 8,3 miliardi di euro (che si deve ancora concretizzare con l’incasso delle rate non ancora scadute dei piani di pagamento in corso), potranno complessivamente interessare il magazzino residuo per circa 24,2 miliardi di euro.

Infine, l’art. 4 del D.L. n. 119/2018 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136) che ha previsto l’annullamento automatico dei carichi affidati all’Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, di importo residuo fino a 1.000 euro (comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni) ha determinato una riduzione del magazzino di circa 32,2 miliardi di euro, pari a circa il 3,5% del carico residuo contabile alla data di entrata in vigore del provvedimento di annullamento.

Più consistente è stato, per quest'ultima misura, l'impatto in termini di singoli crediti annullati: il numero delle partite di ruolo annullate è stato di oltre 123 milioni, pari a quasi il 40% degli oltre 309 milioni di singoli crediti ancora in essere alla data del provvedimento.

L'anomala consistenza dell'importo totale dei residui da riscuotere, composto principalmente da debiti che si sono stratificati negli anni a partire dal 2000 e che ormai esistono solo nominalmente, in quanto sostanzialmente privi di concrete possibilità di essere effettivamente riscossi, è essenzialmente dovuta a **due fattori**.

Un **primo elemento** è rappresentato dal fatto che, **ogni anno**, circa 5.600 enti differenti affidano mediamente 29 milioni di singoli crediti da riscuotere per un totale di circa 80 miliardi di euro e riferibili a più di 8 milioni di contribuenti (cfr. **Tabella 05 e Tabella 06**).

Tali crediti sono ricompresi, sulla base delle tempistiche di affidamento, in **circa 16 milioni di cartelle di pagamento**, avvisi di accertamento e avvisi di addebito (la cui notifica è curata dall'INPS). I crediti affidati annualmente sono in media per oltre l'80% di importo inferiore a 1.000 euro, ma su quelli di importo superiore a 100.000 euro si concentra oltre la metà degli importi complessivamente affidati in riscossione (cfr. **Tabella 07**).

Dei circa **8 milioni di contribuenti** destinatari ogni anno di cartelle di pagamento, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivi, quasi **il 90% risultano avere già avuto iscrizioni** a ruolo negli anni precedenti: tale elemento rileva l'**alta recidività** dei contribuenti che non regolarizzano il proprio debito nella fase antecedente l'inizio del processo di riscossione gestito dall'Agente della riscossione. Dei circa **16 milioni di nuovi** atti che annualmente vengono notificati ai debitori (circa 13 milioni di cartelle di pagamento, 3 milioni di avvisi di addebito, la cui notifica è curata dall'INPS, e 200/300 mila avvisi di accertamento esecutivo, la cui notifica è curata dall'Agenzia delle entrate) solo il **20% viene regolarizzato nel periodo immediatamente successivo** alla notifica, mentre un ulteriore 25% viene estinto attraverso le procedure di recupero e l'istituto della rateizzazione nei successivi 4/5 anni. Oltre il 5° anno successivo alla notifica gli atti che vengono regolarizzati assumono percentuali decrescenti e marginali.

La "dualità" dell'assetto che caratterizza il sistema della riscossione nazionale, con un soggetto incaricato della riscossione differente da quello titolare del credito, **non consente un confronto omogeneo con gli altri principali paesi europei**, caratterizzati da un sistema "monistico", nel quale il titolare del credito cura, in proprio, la riscossione dello stesso.

Incide sul considerevole flusso di nuove cartelle/avvisi che si accumulano ogni anno nel "magazzino" dell'Agente della riscossione, poiché non regolarizzate nel breve/medio periodo, la complessità degli adempimenti propedeutici all'avvio delle procedure di recupero coattivo.

Ci si riferisce, in particolare, all'impegnativa serie di notificazioni che dilatano i tempi di avvio dell'azione di riscossione, quali ad esempio la necessità:

- decorso un anno dalla notifica della cartella pagamento, di far precedere l'azione esecutiva dall'invio al debitore di un nuovo atto di intimazione al pagamento del debito, che a sua volta perde efficacia, trascorso un anno dalla data di notifica, con conseguente necessità di notificare un nuovo atto prima di avviare le procedure esecutive di recupero;

- per i crediti di importo inferiore a 1.000 euro, di sollecitare il contribuente al pagamento e di dover attendere 120 giorni dall'invio di un apposito 'preavviso' prima che l'Agente della riscossione possa intraprendere azioni esecutive (es. pignoramento);
- per i crediti contenuti negli avvisi di accertamento esecutivo, di inviare al debitore uno specifico avviso di presa in carico, con il quale lo si informa dell'avvenuto passaggio "formale" dell'incarico di riscossione dall'ente creditore all'Agente della riscossione, il quale, peraltro, non può procedere ad esecuzione forzata (salvo casi di fondato pericolo per la riscossione) nei successivi 180 giorni all'affidamento del credito da riscuotere.

In ragione dei volumi gestiti, tali adempimenti assorbono buona parte della capacità operativa dell'Agente della riscossione, dilatando la tempistica di avvio dell'azione di recupero e riducendone, dal punto di vista del contribuente, la relativa deterrenza.

Inoltre, per la maggior parte dei contribuenti, che non estingue il debito a seguito della notifica della cartella di pagamento, dell'avviso o degli altri atti propedeutici, risulta necessario avviare le attività di recupero all'interno di un quadro normativo che impone lo svolgimento di attività pressoché indistinte per eterogenee tipologie di credito iscritte a ruolo. Ciò determina, per l'Agente della riscossione, l'impossibilità di modulare l'azione di recupero secondo principi di efficienza ed efficacia, condizionando così la possibilità di migliorare ulteriormente i risultati di riscossione.

Il **secondo elemento**, collegato alla costante crescita dell'importo totale dei residui da riscuotere, è conseguenza della **mancanza di una prassi di cancellazione dei debiti arretrati e ormai inesigibili**. Tale "inesigibilità" trova evidenza anche nel bilancio dello Stato, all'interno del quale le somme accertate ma rimaste ancora da riscuotere (i c.d. "residui attivi" del bilancio statale), riferite alle entrate iscritte a ruolo dall'Agenzia delle entrate, sono già state in gran parte svalutate (cfr. *sub* paragrafo 4.1).

Tabella 05 - Crediti affidati annualmente (media periodo 2017-2019) - Tipologia ente creditore

Tipologia Ente che affida il carico da riscuotere	Numero singoli crediti affidati all'anno in milioni	% numero singoli crediti affidati	Importi affidati all'anno in milioni di euro (media periodo 2017-2019)	% del carico affidato
AG. ENTRATE	4,0	13,8%	55.549	70,7%
ALTRO ERARIO (altre agenzie fiscali, ministeri, ecc.)	1,3	4,5%	5.632	7,2%
INPS	12,1	41,2%	12.285	15,6%
INAIL	0,9	3,2%	860	1,1%
ALTRI ENTI (Comuni, Regioni, Province, Casse di previdenza, Camere di Commercio, ecc.)	11,0	37,4%	4.278	5,4%
Totale complessivo	29,4	100,0%	78.603	100,0%

Tabella 06 – Crediti affidati annualmente (media periodo 2017-2019) - Tipologia soggetto debitore

Tipologia soggetto	Numero contribuenti con crediti affidati	% contribuenti con crediti affidati da riscuotere	Numero singoli crediti affidati all'anno in milioni	% numero singoli crediti affidati	Importi affidati all'anno in milioni di euro	% del carico affidato
Persona Giuridica / Persona non fisica	1,6	18,3%	6,4	21,8%	46.903	59,7%
<i>Persona fisica con attività economica</i>	<i>1,7</i>	<i>20,1%</i>	<i>9,3</i>	<i>31,6%</i>	<i>13.217</i>	<i>16,8%</i>
<i>Persona fisica senza attività economica</i>	<i>5,3</i>	<i>61,6%</i>	<i>13,7</i>	<i>46,6%</i>	<i>18.483</i>	<i>23,5%</i>
Persona fisica	7,0	81,7%	23,0	78,2%	31.700	40,3%
Totale complessivo	8,6	100,0%	29,4	100,0%	78.603	100,0%

Tabella 07– Crediti affidati annualmente (media periodo 2017-2019) – Fasce di importo

Fascia di importo del singolo credito	Numero singoli crediti affidati all'anno in milioni	% numero singoli crediti affidati	Importi affidati all'anno in milioni di euro	% del carico affidato
Fino a 1.000 euro	24,5	83,4%	8.194	10,4%
Da 1.000 a 5.000 euro	3,5	12,0%	7.244	9,2%
Da 5.000 a 10.000 euro	0,6	2,1%	4.309	5,5%
Da 10.000 a 100.000 euro	0,7	2,2%	17.225	21,9%
Oltre 100.000 euro	0,1	0,2%	41.632	53,0%
Totale complessivo	29,4	100,0%	78.603	100,0%

2.1 Crediti con caratteristiche di inesigibilità

Rispetto alla situazione del “magazzino” dei crediti da riscuotere in carico all’Agenzia delle entrate – Riscossione alla data del 31 dicembre 2020 (cfr. **Tabella 08**) sono stati analizzati i crediti che, sulla base di alcune particolari condizioni “soggettive” dei relativi debitori, possono considerarsi inesigibili o con assai remote possibilità di riscossione.

Tabella 08 – Magazzino AdER dei crediti affidati alla riscossione

	Situazione al 31 dicembre 2020
<i>dati in Miliardi di Euro</i>	
Carico Residuo contabile	999,1
Carico sospeso	52,6
Soggetti con procedura concorsuale in corso	152,2
Persone fisiche decedute	25,6
Imprese cessate/estinte	107,5
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	115,8
Contribuenti con azioni cautelari e/o esecutive già svolte ⁵ (comprese procedure concorsuali chiuse)	445,0
Rate a scadere su dilazioni non revocate	15,7
Magazzino residuo	84,6

NOTA: la colorazione delle categorie individua la tipologia di soggetti ed è ripresa nelle ulteriori tabelle di analisi

⁵ La voce considera il valore dei debiti residui riferiti a contribuenti per i quali è stata svolta dall’Agente della riscossione almeno una azione cautelare/esecutiva (a prescindere che tale azione abbia portato o meno al recupero integrale del debito che è stato oggetto dell’azione stessa).

Si rappresenta che le ipotesi di seguito analizzate sono focalizzate solo su:

- categorie di **contribuenti inesigibili**
 - soggetti con procedura concorsuale chiusa, deceduti senza eredi;
- categorie di **contribuenti con assai limitate possibilità di riscossione**
 - soggetti nullatenenti o con solo la prima casa d'abitazione.

I debiti residui di tali categorie di contribuenti, una volta puntualmente verificati i relativi requisiti “soggettivi”, **potrebbero essere oggetto** - in ultima istanza e nei termini e nei limiti illustrati di seguito (cfr. paragrafo 4) - **di un “discarico automatico”** nell’ambito di una **possibile riforma** dell’attuale **disciplina dell’inesigibilità**⁶ e conseguentemente **cancellati dalle scritture patrimoniali degli enti creditori**.

A. Soggetti con procedura concorsuale chiusa

Il perimetro della fattispecie in oggetto è rappresentato nella **Tabella 9**. L’aggiornamento dello stato delle procedure concorsuali non avviene in forma massiva ma con verifiche puntuali – mediante visure camerali e/o consultazione dei registri presso i Tribunali – da parte delle competenti strutture territoriali di AdER. La situazione rappresentata, pertanto, riflette le informazioni attualmente presenti sul sistema informativo di Agenzia delle entrate-Riscossione, ma non può escludere, nel caso di informazioni non ancora aggiornate, la presenza di ulteriori posizioni rientranti nella fattispecie.

Tabella 09 – Soggetti con procedura concorsuale chiusa

Ruoli affidati fino al 2020			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Persona Fisica con procedura concorsuale chiusa	11.500	236.000	3,0
Persona Giuridica con procedura concorsuale chiusa	39.000	802.500	49,6
Totale soggetti con procedura concorsuale chiusa	50.500	1.038.500	52,5

Ruoli affidati fino al 2015			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Persona Fisica con procedura concorsuale chiusa	11.000	172.000	2,4
Persona Giuridica con procedura concorsuale chiusa	37.000	640.000	40,1
Totale soggetti con procedura concorsuale chiusa	48.000	812.000	42,6

Ruoli affidati fino al 2010			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Persona Fisica con procedura concorsuale chiusa	7.000	48.500	1,1
Persona Giuridica con procedura concorsuale chiusa	21.000	188.000	18,1

⁶ Ciò, peraltro, consentirebbe di neutralizzare gli effetti negativi sul gettito da riscossione che si andrebbero a determinare con una **cancellazione ex lege** dei crediti riferiti ai soggetti di cui ai punti C (“Contribuenti nullatenenti”) e D (“Contribuenti con solo un immobile “prima casa d’abitazione”) in quanto dal discarico automatico, a differenza di una cancellazione **ex lege**, verrebbero esclusi i crediti, che, seppur riferiti a soggetti classificati come “nullatenenti” o proprietari di un solo immobile assunto come “prima casa d’abitazione”, sono oggetto di piani di pagamento in corso. Per tali debiti, infatti, i termini per il discarico automatico – ad esempio cinque anni – potrebbero decorrere solo dopo il venir meno (c.d. “decadenza”) del piano di pagamento rateale, in conseguenza del mancato pagamento delle relative rate da parte del contribuente.

Totale soggetti con procedura concorsuale chiusa	28.000	236.500	19,2
--------------------------------------------------	--------	---------	------

B. Persone fisiche decedute

B.1 Soggetti deceduti per i quali non è stata presentata dichiarazione di successione

Il perimetro della fattispecie in oggetto è rappresentato nella **Tabella 10**.

L'informazione sulla presenza o meno della "dichiarazione di successione" è stata desunta dall'ultimo accesso all'Anagrafe Tributaria.

Tale accesso viene effettuato, in modalità massiva e con cadenza periodica, mediante l'applicativo **ARCO** (Ausilio Riscossione Coattiva), realizzato dall'Agenzia delle entrate per fornire all'Agente della riscossione le informazioni necessarie a indirizzare, nell'ambito dell'attività di recupero coattivo, le possibili azioni esecutive e cautelari⁷.

L'aggiornamento dell'informazione in merito alla presenza della dichiarazione di successione sconta la tempistica di presentazione della dichiarazione stessa, da effettuarsi a cura dei chiamati all'eredità entro 12 mesi dalla data di decesso, salvo i casi per i quali non ricorre l'obbligo di presentazione.

Tabella 10 – Persone fisiche decedute senza dichiarazione di successione

Ruoli affidati fino al 2020			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Persone fisiche decedute - Totale	1.790.500	8.039.000	25,6
di cui: senza informazione di dichiarazione di successione	1.427.000	6.581.500	23,4

Ruoli affidati fino al 2015			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Persone fisiche decedute - Totale	1.450.000	5.496.000	22,6
di cui: senza informazione di dichiarazione di successione	1.187.000	4.620.500	20,9

Ruoli affidati fino al 2010			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Persone fisiche decedute - Totale	458.500	1.293.000	16,4
di cui: senza informazione di dichiarazione di successione	412.500	1.175.000	15,5

B.2 Violazioni del codice della strada intestate a soggetti deceduti

All'interno della fattispecie "**persone fisiche decedute**" è stata indagata la componente relativa alle sanzioni per **violazioni del codice della strada** le quali, comunque, non essendo di fatto trasmissibili ad eventuali eredi, sono già da considerarsi, per legge, **inesigibili indipendentemente dall'esistenza di eventuali eredi**.

L'analisi, le cui risultanze sono riportate alla **Tabella 11** si è basata sulla "tipologia di imposta" che contraddistingue l'iscrizione a ruolo. Tale informazione è valorizzata dall'ente creditore nella fase di formazione del ruolo. Oltre alla specifica tipologia di imposta "*Infrazioni del codice della strada-cod.118*", la verifica ha ricompreso anche le più generiche tipologie "*Sanzioni amministrative*".

⁷ L'applicativo ARCO, che si sostanzia in una "interfaccia utente" volta a consentire lo scambio di dati con l'Agenzia delle entrate, permette all'Agente della riscossione di fruire di un set di informazioni più contenuto rispetto a quelle che sono nella disponibilità della stessa Agenzia.

cod.121” e “Sanzioni e interessi comunali-cod.114” in quanto, nel tempo, alcuni enti (per lo più Comuni) pur iscrivendo a ruolo contravvenzioni per violazione del codice della strada, non hanno utilizzato la prevista specifica tipologia di imposta.

Tabella 11– Persone fisiche decedute - Sanzioni per violazioni codice della strada

Ruoli affidati fino al 2020			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Sanzioni per infrazioni al codice della strada e altre sanzioni amm.ve su persone fisiche decedute	344.500	963.000	1,1
di cui: solo Tipologia imposta "codice 118 - infrazioni al codice della strada"	306.000	845.500	0,6

Ruoli affidati fino al 2015			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Sanzioni per infrazioni al codice della strada e altre sanzioni amm.ve su persone fisiche decedute	284.000	697.000	0,9
di cui: solo Tipologia imposta "codice 118 - infrazioni al codice della strada"	250.500	606.500	0,4

Ruoli affidati fino al 2010			
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld
Sanzioni per infrazioni al codice della strada e altre sanzioni amm.ve su persone fisiche decedute	84.000	126.500	0,4
di cui: solo Tipologia imposta "codice 118 - infrazioni al codice della strada"	67.500	98.500	0,2

C. Contribuenti nullatenenti

Il perimetro della fattispecie in oggetto è rappresentato nella **Tabella 12**.

L'informazione dell'assenza di possidenze è stata rilevata dall'ultimo accesso all'Anagrafe Tributaria effettuato con le modalità già descritte in precedenza (*cf.* punto “B.1”).

Sono stati considerati “nullatenenti” i contribuenti per i quali – a seguito dell'ultimo accesso massivo all'Anagrafe Tributaria per il tramite dell'applicativo ARCO in uso all'Agente della riscossione – **non sono state rilevate possidenze** delle seguenti tipologie:

- Fabbricati: assenza completa di fabbricati (i soggetti proprietari di un solo fabbricato – che è stato assunto come “*prima casa d'abitazione*” non sono stati ricompresi nella classificazione in argomento – *cf.* punto “D”);
- terreni;
- rapporti economici da lavoro dipendente e da lavoro autonomo;
- veicoli o altri beni mobili registrati.

Nell'analisi che ha portato alla classificazione in argomento (“Contribuenti nullatenenti”), **non è stata considerata la presenza di eventuali rapporti di tipo finanziario** intestati al soggetto debitore (conti correnti, depositi, cassette di sicurezza) in quanto le relative informazioni sono disponibili sull'**Anagrafe dei Rapporti Finanziari** il cui **accesso non è massivo ma puntuale**, per **singola posizione**, da parte di operatori che, al fine di garantire la protezione dei dati trattati, operano, con apposite credenziali, su due distinti profili di accesso (un primo profilo seleziona il contribuente e

richiede la visura, un secondo profilo consulta gli esiti della visura). Pertanto, a prescindere dalla loro classificazione, sui contribuenti considerati “nullatenenti”, non è preclusa la possibilità di esperire:

- azioni di riscossione (es. pignoramenti del conto corrente individuato tramite accesso puntuale all’Anagrafe dei rapporti finanziari);
- o anche azioni di natura cautelare/conservative (ad esempio, previa analisi dei presupposti di legge, un’azione revocatoria per dichiarare l’inefficacia dell’atto dispositivo con il quale il contribuente si è spossessato del proprio patrimonio).

È inoltre opportuno considerare che alcuni dei contribuenti classificati “nullatenenti” – condizione che, come già rappresentato in precedenza, non considera la presenza di eventuali rapporti finanziari intestati al debitore – hanno in corso dei piani di pagamento rateale, derivanti da richieste di rateizzazione o di definizione agevolata⁸, di loro debiti.

Pertanto, a differenza delle **categorie di cui ai punti A e B** (“Soggetti con procedura concorsuale chiusa” e “Persone fisiche decedute”), analizzate in precedenza e **sostanzialmente inesigibili**, l’eventuale cancellazione *ex lege* dei debiti riferiti ai contribuenti classificati “nullatenenti”, comporterebbe la necessità di dimensionare i correlati effetti negativi sul gettito della riscossione a mezzo ruolo⁹.

A tal fine, l’analisi dei contribuenti considerati “**nullatenenti**” ha anche riguardato la presenza di loro debiti in piani di pagamento rateale attualmente in corso – derivanti da rateizzazioni o da richieste di definizione agevolata – e gli importi delle relative rate non ancora pagate, che, nell’ipotesi di cancellazione *ex lege* dei debiti riferiti ai contribuenti in argomento, possono essere la base per una prima stima degli **effetti negativi sul gettito da riscossione**, sono stati indicati nella colonna “**Importo in rateizzazione/rottamazione**” della **Tabella 12**.

Tabella 12 – Contribuenti nullatenenti

	Ruoli affidati fino al 2020			Importo in rateizzazione/rottamazione in mld
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld	
Imprese cessate/estinte	222.500	1.552.500	55,3	0,09
Persone Giuridiche con attività già svolte ¹⁰	149.500	2.259.000	82,3	0,95
Persone Fisiche con attività già svolte ¹⁰	58.500	796.500	10,3	0,06
Persone Giuridiche senza attività svolte	1.186.000	7.976.000	99,5	1,03
Persone Fisiche senza attività svolta	1.186.500	5.548.500	16,7	0,15
Totale Soggetti Nullatenenti	2.803.500	18.132.500	264,1	2,28

	Ruoli affidati fino al 2015			Importo in rateizzazione/rottamazione in mld
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld	
Imprese cessate/estinte	205.500	1.201.000	49,3	0,05
Persone Giuridiche con attività già svolte ¹⁰	127.000	1.219.500	60,9	0,19
Persone Fisiche con attività già svolte ¹⁰	46.000	450.000	7,2	0,02

⁸ Cd. “Rottamazione-ter” e “Saldo e stralcio”

⁹ Ciò in quanto la cancellazione *ex lege* di debiti riferiti a contribuenti in analoghe condizioni soggettive, ai quali va quindi garantita parità di trattamento, non potrebbe escludere loro debiti oggetto di pagamenti rateali in essere. Peraltro, il contribuente, una volta normativamente introdotta la cancellazione *ex lege* dei debiti riferiti ai soggetti classificati come “nullatenenti”, non proseguirebbe i pagamenti dei piani rateali in essere, nella consapevolezza che il suo debito rientrerebbe, “*tout court*”, nel perimetro applicativo della misura.

¹⁰ Cfr. nota 5.

Persone Giuridiche senza attività svolte	814.500	3.781.500	68,8	0,17
Persone Fisiche senza attività svolte	830.000	2.852.000	9,4	0,04
Totale Soggetti Nullatenenti	2.023.000	9.504.000	195,6	0,47

Ruoli affidati fino al 2010				
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld	Importo in rateizzazione/rottamazione in mld
Imprese cessate/estinte	104.000	410.000	31,6	0,02
Persone Giuridiche con attività già svolte ²⁰	84.500	430.500	38,6	0,03
Persone Fisiche con attività già svolte ²⁰	26.500	118.500	4,2	0,01
Persone Giuridiche senza attività svolte	271.000	702.000	37,2	0,04
Persone Fisiche senza attività svolte	232.500	457.500	3,5	0,01
Totale Soggetti Nullatenenti	718.500	2.118.500	115,2	0,10

D. Contribuenti con solo un immobile “prima casa d’abitazione”

Il perimetro della fattispecie in oggetto è rappresentato nella **Tabella 13**.

L’informazione della presenza di sole possidenze immobiliari di tipologia “fabbricati” è stata desunta dall’ultimo accesso all’Anagrafe Tributaria, effettuato con le modalità già descritte in precedenza (cfr. punto “B.1”).

Al di là di ulteriori possibili verifiche e approfondimenti, è stata assunta come “prima casa” l’informazione della **proprietà di un solo immobile** da parte del soggetto debitore.

Poiché tale condizione escluderebbe dalla classificazione “Contribuenti con solo un immobile-*prima casa*” quei soggetti debitori che risultano titolari di più unità immobiliari, separatamente accatastate ma riferite ad un’unica abitazione (es. appartamento + cantina o soffitta con rendita autonoma), si è ritenuto opportuno individuare anche la platea complessiva dei contribuenti che, seppur privi di possidenze diverse da quelle immobiliari, risultano intestatari di più un bene immobile di tipo “fabbricato” (cfr. **Tabella 13**).

Inoltre, poiché la cancellazione *ex lege* dei debiti intestati ai contribuenti che risultano proprietari di un solo immobile cd. “prima casa”, comporterebbe la necessità – al pari di quanto in precedenza rappresentato per i soggetti classificati come “nullatenenti” – di stimare i correlati effetti negativi sul gettito della riscossione a mezzo ruolo, si è provveduto ad indicare, nell’apposita colonna “**Importo in rateizzazione/rottamazione**” della **Tabella 13** che segue, gli importi delle rate non ancora pagate di piani di pagamento in corso – per rateizzazioni o per richieste di definizione agevolata – riferiti a debiti intestati ai contribuenti in argomento. Come per la precedente classificazione di cui al punto “C” (“Contribuenti nullatenenti”), anche in questo caso i valori indicati possono essere la base per una prima stima degli **effetti negativi sul gettito da riscossione**.

Tabella 13 - Contribuenti con solo un immobile “prima casa”

Ruoli affidati fino al 2020				
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld	Importo in rateizzazione/rottamazione in mld
Persone Fisiche con sole possidenze immobiliari tipo “fabbricati”	216.500	1.173.000	4,1	0,184
di cui: con 1 solo immobile e con attività caut./esec.	8.000	92.500	0,5	0,010

già svolte ¹¹				
di cui: con 1 solo immobile e senza attività svolta	71.000	274.500	0,3	0,027
Totale persone fisiche con 1 solo immobile (unica possidenza)	224.500	367.000	0,8	0,037

Ruoli affidati fino al 2015				
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld	Importo in rateizzazione/rottamazione in mld
Persone Fisiche con sole possidenze immobiliari tipo "fabbricati"	135.500	565.000	2,4	0,057
di cui: con 1 solo immobile e con attività caut./esec. già svolte ¹¹	7.000	56.000	0,4	0,004
di cui: con 1 solo immobile e senza attività svolta	44.500	128.000	0,1	0,006
Totale persone fisiche con 1 solo immobile (unica possidenza)	142.500	184.000	0,5	0,010

Ruoli affidati fino al 2010				
	Contribuenti	Cartelle	Residuo in mld	Importo in rateizzazione/rottamazione in mld
Persone Fisiche con sole possidenze immobiliari tipo "fabbricati"	31.500	86.000	1,1	0,010
di cui: con 1 solo immobile e con attività caut./esec. già svolta ¹¹	4.000	13.500	0,2	0,001
di cui: con 1 solo immobile e senza attività svolta	7.500	13.000	0,0	0,001
Totale persone fisiche con 1 solo immobile (unica possidenza)	35.500	26.500	0,2	0,002

2.1.1 Riepilogo crediti con caratteristiche di inesigibilità

Nella **Tabella 14** sono riepilogati i volumi e gli importi dei crediti residui che, sulla base delle particolari condizioni "soggettive" dei relativi debitori, analizzate nel presente documento, possono considerarsi inesigibili o con assai remote possibilità di riscossione.

Tabella 14 – Riepilogo crediti con caratteristiche di inesigibilità e peso sul "magazzino" totale

Magazzino ruoli fino al 2020		Crediti con caratteristiche di inesigibilità							Magazzino ruoli fino al 2020 al netto dei crediti, affidati dal 2000 al 2020, con caratteristiche di inesigibilità
		Proc. Conc. chiuse	Deceduti senza Dich. Succ.	Nullatenenti	Contribuenti con solo "prima casa"	Totale	% su magazzino ruoli fino al 2020	% sul Magazzino ruoli fino al 2020	
Contribuenti	18.500.000	50.500	1.427.000	2.803.500	224.500	4.505.500	24%	24%	13.994.500
Cartelle (milioni)	137,0	1,0	6,6	18,1	0,4	26,1	19%	19%	110,9
Carico Residuo contabile (miliardi)	999,1	52,5	23,4	264,1	0,8	340,8	34%	34%	658,3

Magazzino ruoli fino al 2015		Crediti con caratteristiche di inesigibilità							Magazzino ruoli fino al 2020 al netto dei crediti, affidati dal 2000 al 2015, con caratteristiche di inesigibilità
		Proc. Conc. chiuse	Deceduti senza Dich. Succ.	Nullatenenti	Contribuenti con solo "prima casa"	Totale	% su magazzino ruoli fino al 2015	% sul Magazzino ruoli fino al 2020	

¹¹ Cfr. nota 5.

Contribuenti	11.230.000	48.000	1.187.000	2.023.000	142.500	3.400.500	30%	18%	15.099,500
Cartelle (milioni)	70,5	0,8	4,6	9,5	0,2	15,1	21%	11%	121,9
Carico Residuo contabile (miliardi)	675,0	42,6	20,9	195,6	0,5	259,6	38%	26%	739,4

Magazzino ruoli fino al 2010		Crediti con caratteristiche di inesigibilità							Magazzino ruoli fino al 2020 al netto dei crediti, affidati dal 2000 al 2010, con caratteristiche di inesigibilità
		Proc. Conc. chiuse	Deceduti senza Dich. Succ.	Nullatenenti	Contribuenti con solo "prima casa"	Totale	% su magazzino ruoli fino al 2010	% sul Magazzino ruoli fino al 2020	
Contribuenti	3.500.000	28.000	412.500	718.500	35.500	1.194.500	34%	6%	17.305.500
Cartelle (milioni)	12,6	0,2	1,2	2,1	0,0	3,6	28%	3%	133,4
Carico Residuo contabile (miliardi)	343,3	19,2	15,5	115,2	0,2	150,1	44%	15%	849,0

2.2 Le cause della consistenza del magazzino

2.2.1 La disciplina dell'inesigibilità e l'attuale sistema di rendicontazione

Oltre alle criticità già esposte in precedenza in merito all'importante flusso di crediti affidati ogni anno all'Agente della riscossione i quali, in buona parte, non trovano regolarizzazione in tempi rapidi, la costante crescita dell'importo totale dei residui da riscuotere, è dovuta anche, come evidenziato nei rapporti degli organismi internazionali OCSE¹² e FMI¹³, alla mancanza di una efficace procedura/prassi di cancellazione dei debiti arretrati e ormai inesigibili.

La mancata cancellazione dei crediti non riscuotibili ("inesigibili") discende da una complessa procedura di rendicontazione e controllo dell'attività di riscossione che deriva da un **impianto normativo di regole introdotte quando la riscossione coattiva veniva effettuata da soggetti privati**. Questo sistema di regole, infatti, disciplinava il rapporto tra un soggetto pubblico titolare del credito, e un soggetto privato, incaricato della riscossione. Il primo tenuto ad esercitare un controllo analitico sull'operato dell'incaricato della riscossione; quest'ultimo, obbligato a dimostrare, al singolo ente creditore e per ciascuna quota affidata, di aver posto in essere tutte le azioni possibili per riscuotere il credito, prima di poterlo cancellare ed ottenere il rimborso dei costi sostenuti.

Dopo la riforma, che ha riportato in mano pubblica anche l'esercizio della riscossione, il rapporto tra titolare del credito e Agente della riscossione ha come attori due soggetti che sono a tutti gli effetti pubblici.

Pertanto, **la riscossione gestita da un soggetto pubblico potrebbe essere sottoposta ad un'altra tipologia di regole e quindi a controlli diversi** (rispetto dei principi di buon andamento dell'amministrazione, efficienza, efficacia, imparzialità, legalità).

Nel quadro normativo vigente, l'art. 19 del D.lgs. n. 112/1999 prevede, in via ordinaria, che l'Agente della riscossione effettui le comunicazioni di inesigibilità:

- **entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo e**
- **dopo aver effettuato per ciascun credito affidatogli la totalità delle azioni di riscossione coattiva astrattamente ipotizzabili**, a prescindere da una valutazione della loro presumibile efficacia¹⁴.

Il discarico amministrativo riconosciuto all'Agente (anche solo per decorrenza dei termini previsti dall'art. 19, comma 3, del D.lgs. n. 112/1999 ovvero ad esito dei controlli di cui all'art. 20 del D.lgs. n. 112/1999) determina l'eliminazione dei corrispondenti crediti dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore.

Il sistema descritto si è rivelato complesso da gestire sia per l'Agente della riscossione, sia per gli enti creditori. Pertanto, sullo stesso si è intervenuti con la proroga dei termini delle comunicazioni di inesigibilità che hanno portato **l'attuale magazzino ad avere un perimetro temporale di oltre 20 anni**.

Le ripetute proroghe, intervenute sin dai primi anni 2000, hanno determinato di fatto l'accumulo di

¹² L'OCSE nel rapporto del 2016 "Italy's Tax Administration" ha evidenziato che in Italia l'ammontare dei crediti tributari in essere è eccezionalmente elevato e che ciò è probabilmente dovuto a diverse ragioni ma soprattutto al fatto che i crediti inesigibili non vengono sistematicamente stralciati.

¹³ L'FMI nel rapporto del 2016 "Enhancing Governance and Effectiveness of the Fiscal Agencies" ha evidenziato la crescita costante dei crediti fiscali arretrati e che l'assenza di una efficace prassi di cancellazione si concretizza in una sopravvalutazione dei crediti realmente riscuotibili.

¹⁴ L'FMI nel rapporto del 2016 "Enhancing Governance and Effectiveness of the Fiscal Agencies" ha evidenziato che in Italia, l'Agente della riscossione: "deve lavorare tutti i debiti e non può assegnare priorità alle attività di riscossione o applicare processi di riscossione non sequenziali".

crediti nelle contabilità degli enti creditori e, per l'Agente della riscossione, un incremento della stratificazione del "magazzino" dei carichi da riscuotere, con il conseguente onere di proseguire tutte le attività idonee a interrompere i termini prescrizionali (cfr. *sub* paragrafo 2.2.3).

Con l'art. 68 del D.L. n. 18/2020 i termini sono stati ulteriormente prorogati e le prime comunicazioni di inesigibilità saranno trasmesse entro il 31 dicembre 2023 per i ruoli consegnati nell'anno 2018, mentre i crediti più vetusti, la cui riscossione è più improbabile, rimarranno ancora molti anni all'interno del magazzino. I crediti affidati nell'anno 2000, quindi 20 anni fa, saranno definitivamente rendicontati e cancellati solamente tra 22 anni.

Il sistema delle comunicazioni di inesigibilità – e della conseguente eliminazione *ex lege* dei crediti residui limitatamente a quelle posizioni rispetto alle quali l'Agenzia delle entrate-Riscossione dimostri analiticamente di aver tentato **tutte le azioni messe a disposizione** dall'ordinamento per riscuotere i crediti iscritti a ruolo – si è dimostrato difficile da sostenere sia per l'Agente della riscossione, sia per i singoli enti creditori.

L'Agente della riscossione, infatti, dovrebbe dimostrare a ciascuno degli enti creditori (circa 13.000 tra erario, INPS, INAIL, Ministeri, Regioni, Comuni, Casse di previdenza) e per ciascun credito affidato, di non aver tralasciato nessuna delle possibili attività potenzialmente idonee al recupero del credito e, quindi, di aver posto in essere, nei confronti di ogni singolo contribuente iscritto a ruolo, sulla base informazioni rilevate nelle banche dati accessibili all'Agente della riscossione:

- pignoramenti presso datori di lavoro;
- pignoramenti presso terzi creditori;
- pignoramenti di conti correnti bancari, postali;
- fermi amministrativi di beni mobili iscritti in pubblici registri (autoveicoli, motoveicoli, ecc.);

e, ancora, nel rispetto dei limiti previsti dalla legge a tutela del debitore:

- iscrizioni ipotecarie sui beni immobili;
- esecuzioni – e, quindi, espropriazioni – sui beni immobili assoggettabili a pignoramento.

Tuttavia, l'Agenzia delle entrate-Riscossione deve riscuotere oltre **225 milioni di crediti**, contenuti in oltre 137 milioni di cartelle di pagamento. Se per ognuno di questi crediti dovessero essere avviate, sulla base delle possidenze rilevate dall'Anagrafe Tributaria, tutte le descritte tipologie di procedure esecutive e cautelari possibili, tali attività avrebbero evidenti ricadute sui cittadini e imprese, oltre ad essere difficilmente sostenibili:

- sia rispetto alla capacità operativa dell'Agente della riscossione,
- sia per il sistema giudiziario che, con ogni probabilità, sarebbe investito dai giudizi di opposizione alle procedure esecutive e cautelari.

Infatti, posto che:

- i crediti non ancora riscossi – c.d. "Magazzino Residuo" – sono intestati a circa **18 milioni di contribuenti**, dei quali circa l'83% sono persone fisiche e il 17% sono persone non fisiche (società, cooperative, associazioni, enti, fondazioni ecc.);
- da questi, anche **se si escludessero** quelli per i quali
 - l'avvio di attività di recupero ha margini assai limitati (crediti verso contribuenti assoggettati a procedure concorsuali, soggetti falliti, deceduti e società cessate),
 - o potrebbe ritenersi antieconomico (crediti di importo residuo inferiore a 100 euro),rimarrebbero comunque circa **12,7 milioni i contribuenti** per i quali svolgere, sulla base delle "possidenze" (veicoli, fabbricati, terreni, rapporti economici e rapporti finanziari) rilevabili dalle banche dati accessibili all'Agente della riscossione, tutte le possibili attività cautelari e/o esecutive.

Più nel dettaglio, da un'analisi delle informazioni presenti in **Anagrafe Tributaria** e previa verifica dei presupposti di legge – come ad esempio i limiti all'iscrizione dell'ipoteca, l'impignorabilità dell'abitazione principale e dei beni strumentali (cfr. *sub* paragrafo 2.2.2) – nonché di una valutazione di economicità dell'azione cautelare e/o esecutiva (evitando, ad esempio, le attività su veicoli più vecchi di 10 anni di esiguo valore commerciale) Agenzia delle entrate-Riscossione dovrebbe effettuare comunque per **12,7 milioni di soggetti debitori**:

- circa **5 milioni di fermi amministrativi** su veicoli ovvero su altri beni mobili registrati;
- circa **4,9 milioni di ipoteche** ed eventuali successive **esecuzioni immobiliari**;
- oltre **6 milioni di pignoramenti** presso il datore di lavoro o l'ente pensionistico per redditi di lavoro o di pensione;
- **circa 850 mila pignoramenti presso terzi** per rapporti economici intrattenuti dai debitori con altri soggetti;
- **nonché**, infine, per tutti i **12,7 milioni di contribuenti**, l'accesso puntuale **all'Anagrafe dei Rapporti Finanziari** per verificare la presenza di informazioni utili alle procedure di pignoramento dei conti correnti e/o dei rapporti finanziari e, quindi, il relativo avvio.

In definitiva, sono questi i motivi che hanno determinato la formazione del magazzino ventennale attualmente esistente.

2.2.2 Le limitazioni dei poteri dell'Agente della riscossione

Con il **D.L. n. 69/2013** (c.d. "Decreto del fare"), con l'intento di migliorare le relazioni con i debitori, l'azione di riscossione mediante ruolo è stata depotenziata, introducendo dei limiti e rendendola meno gravosa per i contribuenti. In particolare:

- è stata inibita l'**espropriazione** concernente l'unico immobile di proprietà del debitore (**prima casa**), a condizione che l'immobile sia adibito ad uso abitativo e che il debitore vi abbia stabilito la residenza anagrafica (con esclusione delle abitazioni di lusso e i fabbricati classificati nelle categorie catastali A/8 e A/9);
- è stato previsto che per gli altri immobili del debitore, l'azione di **espropriazione immobiliare** dell'Agente della riscossione possa essere attivata **se l'importo complessivo del credito per cui procede supera 120.000 euro**, previa iscrizione di ipoteca (devono essere decorsi almeno 6 mesi dall'iscrizione senza che il debito sia stato estinto prima di poter avviare l'azione esecutiva);
- l'**ipoteca** è stata ammessa, anche in difetto delle condizioni per procedere all'espropriazione immobiliare, **purché l'importo complessivo del credito per cui si procede non sia inferiore complessivamente a 20.000 euro**;
- sono stati introdotti **limiti di pignorabilità dei beni strumentali** all'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore, anche se lo stesso è costituito in forma societaria ed in ogni caso se nelle attività del debitore risulta una prevalenza del capitale investito sul lavoro (pignorabilità nei limiti di un quinto, quando il presumibile valore di realizzo degli altri beni rinvenuti dall'ufficiale esattoriale o indicati dal debitore non appare sufficiente per la soddisfazione del credito);
- sono stati introdotti **limiti gradualmente di pignorabilità degli stipendi**, ovvero di altre indennità relative al rapporto di lavoro:
 - un quinto dello stipendio nel caso di salario avente un importo superiore a 5.000 euro;
 - per gli importi fino a 2.500 euro di salario, si prevede il limite di pignorabilità pari a un decimo;

- per gli importi tra 2.500 e 5.000 euro di salario, la misura è di un settimo;
- sono state **escluse dal pignoramento presso terzi** (presso istituto bancario) le somme depositate sul conto corrente del debitore dovute a titolo di **stipendio**, di **salario** o di **altre indennità** relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, **relative all'ultimo emolumento accreditato**;
- è stata introdotta la previsione, in materia di **fermo amministrativo dei beni mobili registrati**, che l'Agente della riscossione notificchi una comunicazione preventiva con la quale si avvisa il debitore che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di 30 giorni, sarà eseguito il fermo; se entro tale termine il debitore dimostra che il bene in questione è strumentale all'attività di impresa o della professione il fermo non è eseguito.

2.2.3 Prescrizione dell'azione di riscossione

I crediti nominali da riscuotere, che, come sopra rappresentato, si sono accumulati in oltre venti anni, hanno reso centrale, peraltro, anche il tema della prescrizione delle entrate ad essi sottese.

Sull'individuazione del termine prescrizione dell'azione di riscossione si registrano diversi orientamenti giurisprudenziali: parte della giurisprudenza, di legittimità e di merito, ha ritenuto che il termine fosse quello ordinario decennale previsto dal Codice civile; di diverso avviso è stata, invece, altra parte della giurisprudenza di Cassazione, poi confermata dalle Sezioni Unite (sentenza n. 23397/2016), secondo cui il termine di prescrizione sarebbe quello, eventualmente più breve, previsto per il singolo credito.

Peraltro, recenti pronunce della Corte di Cassazione - Sezione Lavoro (in materia di contributi previdenziali, cfr. sentenza n. 1652/2020 e ordinanza n. 1824/2020) e Sezione Tributaria (in materia di tributi locali con termine proprio di prescrizione breve, cfr. sentenze n. 11814/2020 e 22351/2020) hanno confermato l'orientamento espresso dalla citata sentenza n. 23397/2016.

In tale contesto, all'esito della definizione del quadro giurisprudenziale di riferimento, risulterebbe definitivamente acclarata l'inesigibilità di parte del magazzino di riferimento, la cui esatta quantificazione – tuttavia – è oggetto di analisi.

2.2.4 Inesigibilità e cancellazione: confronto con altri paesi UE

La progressiva crescita dei crediti non riscossi e la mancanza di una prassi di cancellazione degli arretrati costituiscono una anomalia del sistema della riscossione italiano, come risulta evidente nel raffronto con altri Paesi europei della movimentazione dei crediti erariali.

Come appare evidente dalle **analisi internazionali sul tema**, la cancellazione dei crediti erariali considerati non esigibili è un esercizio che viene portato a termine su base annuale in altri Paesi.

A titolo di esempio, nella consapevolezza che le discipline relative alla riscossione coattiva nei diversi Paesi non sono agevolmente sovrapponibili e della necessità di ulteriori approfondimenti, si rileva che (cfr. **Tabella 15**):

- la Francia ha cancellato oltre il 15% del proprio “magazzino” di crediti erariali nel 2016 e circa il 19% nel 2017,
- il Belgio circa il 15% nel 2016 e circa il 13% nel 2017,
- la Norvegia circa il 12% ogni anno.

Allo stesso modo, appare evidente da un confronto internazionale come la massa degli arretrati fiscali che si genera ogni anno in Italia (costituita per la quasi totalità dai ruoli erariali affidati ogni anno

all'Agente della riscossione) sia di gran lunga superiore a quella generata su base annuale in altri Paesi. Essa è infatti pari a circa 60 miliardi nel 2016-2017 (ultimi dati disponibili a livello internazionale), con una riscossione su base annuale pari a circa il 10% di tale importo. A titolo di esempio, in Francia gli arretrati fiscali che si costituiscono su base annua sono circa 16 miliardi (con una riscossione intorno al 70%). In Paesi come l'Irlanda ed il Regno Unito, dove la massa di nuovi crediti erariali è più consistente (nell'ordine dei 45-50 miliardi), si arriva ad una riscossione pari alla quasi totalità dei nuovi crediti generati nell'anno (cfr. **Tabella 15**).

Tabella 15 – Confronto internazionale sulla movimentazione degli arretrati fiscali e loro cancellazione

Paese	Importo nuovi crediti affidati alla riscossione nell'anno di riferimento (valuta locale)		Importo crediti riscossi nell'anno di riferimento (valuta locale)		Rapporto % tra crediti erariali cancellati a fine anno e lo stock di crediti erariali ad inizio anno	
	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2016 / 2015	Anno 2017 / 2016
Austria	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	6,7	7,8
Belgio	4.614.644	6.089.496	2.820.930	2.947.365	14,8	12,9
Bulgaria	3.986.251	4.071.494	3.720.462	3.755.702	2,1	6,1
Danimarca	18.303.000	16.277.000	4.141.000	5.345.000	5,6	7,0
Estonia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	11,0	13,6
Finlandia	1.875.000	1.640.000	1.611.000	1.500.000	7,0	7,0
Francia	17.654.450	15.024.596	11.004.118	9.120.250	15,7	18,8
Germania	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Grecia	14.329.135	12.384.317	5.205.336	5.117.400	1,8	1,3
Ungheria	1.398.185.339	784.098.673	267.591.716	253.820.021	78,7	49,6
Irlanda	46.140.000	48.579.000	45.815.000	48.533.000	6,4	6,1
Italia	58.292.999	58.702.637	4.851.938	7.449.550	0,6	0,4
Olanda	8.574.970	8.084.204	6.382.371	6.887.823	14,6	10,2
Norvegia	1.013.975.152	1.167.701.759	1.009.151.770	1.163.378.124	12,1	12,1
Polonia	29.555.703	27.516.563	4.462.355	3.681.768	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Portogallo	2.743.341	2.684.476	1.289.321	905.020	5,3	7,0
Romania	63.156.942	56.866.280	58.325.819	52.850.700	1,3	0,2
Spagna	7.162.000	6.236.000	9.159.000	8.427.000	0,0	0,0
Regno Unito	55.744.728	55.985.589	42.683.339	44.287.688	100,4	88,4

Fonte: Tax Administration 2019 - OECD 2019 Annex A - Tables A.129. Tax arrears - Evolution of total tax arrears during the fiscal year e D.23. Arrears: movement and write-offs

2.3 Conclusioni

Le cause dei crediti erariali arretrati (che costituiscono quasi l'85% del complessivo magazzino residuo di AdER) sono molteplici e sono essenzialmente riconducibili a:

- l'entità degli accertamenti su base annuale, superiore all'attuale effettiva possibilità di recupero da parte dell'Agente della riscossione, il quale si trova a dover gestire, contemporaneamente, anche un numero elevatissimo di crediti di minore importo, che non affluiscono al bilancio dello Stato in quanto affidati da Comuni, Regioni, Province, Camere di commercio, Casse di previdenza, Ordini professionali, Consorzi vari, ecc.) oltre a quelli affidati per il recupero coattivo dall'INPS e dall'INAIL;
- una serie di limitazioni imposte in capo all'Agente della riscossione che non esistono in altri Paesi

e che per alcuni versi sono anche più stringenti rispetto a quelle imposte ai creditori privati (ad esempio in tema di fermo amministrativo, di ipoteca e di pignoramenti)¹⁵;

- una serie di misure introdotte a tutela dei contribuenti più fragili, di cui però beneficiano anche soggetti che tendono ad utilizzarle con fini dilatori, ad esempio in tema di rateizzazioni;
- i ricorsi (spesso presentati per motivi strumentali o di carattere puramente procedurale) e la lentezza del sistema giudiziario;
- l'inapplicabilità delle attuali misure in tema di cancellazione dei crediti inesigibili.

¹⁵ È in corso un'analisi dettagliata dei poteri e dei limiti applicabili in altri Paesi, con l'obiettivo di identificare le migliori pratiche internazionali sia in relazione allo strumento che in relazione alla sua efficacia (si pensi che ad oggi circa l'80% dei pignoramenti effettuati da ADER non va a buon fine, per incapienza dei conti correnti/postali).

3. Riforma dei poteri dell'Agente della riscossione

Come evidenziato dalle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera e 6 (Finanze e tesoro) del Senato nella “*Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*” del 30 giugno 2021, una possibile riforma dell'attuale sistema della riscossione coattiva nazionale dei tributi, dei contributi e delle entrate locali deve mirare ad una vera e propria “rivoluzione manageriale”, che metta l'Agente in condizione di superare un approccio meramente formale e puntare ad una gestione del processo di riscossione interamente orientata ai principi di efficienza ed efficacia.

A tal fine, si potrebbero prevedere – sempre nel rispetto dei principi di collaborazione e buona fede tra fisco e contribuenti, fissati dallo Statuto dei diritti del contribuente – degli interventi che possano rendere **maggiormente efficace ed efficiente l'attività di recupero dei crediti affidati all'Agente della riscossione**.

In questa prospettiva, ulteriori interventi potrebbero essere finalizzati alla rivisitazione:

- dello **scambio dati tra AdE e AdER**;
- del **termine di efficacia della notifica della cartella e dell'avviso di intimazione per le conseguenti attività di esecuzione**;
- del **meccanismo della remunerazione dell'Agente della riscossione (“aggio”)**;
- dell'attuale disciplina delle **diverse forme di rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo** a carico dei contribuenti, oggi prive di coerenza sistematica;
- della disciplina alla **determinazione degli interessi** che vengono liquidati a carico dei cittadini per i loro debiti verso l'Erario e degli interessi corrisposti dalla pubblica amministrazione per debiti di quest'ultima verso i cittadini e le imprese.

Inoltre, un'ulteriore evoluzione dell'attuale sistema della riscossione nazionale riguarda:

- la **maggiore integrazione tra AdE e AdER**, che potrebbe portare a una possibile definitiva incorporazione di quest'ultima all'interno di AdE.

3.1 Scambio dati tra AdE e AdER

Già oggi, a seguito dell'istituzione dell'ente pubblico Agenzia delle entrate-Riscossione, per favorire l'unità decisionale, l'uniformità operativa e una più efficace funzionalità organizzativa, sono state rafforzate le forme di collaborazione e condivisione strategica tra Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione, mediante sottoscrizione di un protocollo d'intesa che definisce iniziative e modalità operative congiunte, attraverso cui realizzare sinergie, soprattutto per i processi di *corporate*.

In tale ambito, una delle più rilevanti iniziative di cooperazione tra le due Agenzie volta a garantire un più stretto ed efficace coordinamento tra i processi operativi per il potenziamento della riscossione, consiste nella **condivisione delle banche dati e delle informazioni** prevista dall'art. 3 del D.L. n. 193/2016. In attuazione delle richiamate disposizioni normative è stata sottoscritta apposita Convenzione recante termini e modalità delle attività di scambio dei dati.

Tale sistema, tuttavia, richiede un complesso *iter* autorizzativo anche attraverso il confronto con il **Garante della Privacy**, in ragione della distinta identità delle due Agenzie e della titolarità delle banche dati in capo all'Agenzia delle entrate.

Fatta salva l'ipotesi di superamento di tali criticità, al fine di valorizzare e rendere più efficace il patrimonio informativo di Ade anche ai fini della Riscossione, sarebbe opportuno prevedere:

- la modifica dell'attuale disciplina della banca dati dei rapporti finanziari;
- l'utilizzabilità da parte di AdER della banca dati della fatturazione elettronica oggi nella sola disponibilità di AdE.

3.1.1 Disciplina e limiti della banca dati "Anagrafe dei rapporti finanziari"

Attualmente, buona parte dei pignoramenti non raggiunge alcun risultato, perché i conti correnti dei debitori sottoposti a pignoramento non sono capienti o, addirittura, non hanno un saldo attivo.

Ma AdER, così come AdE, non ha la possibilità:

- di sapere in anticipo, grazie ad informazioni più aggiornate, quali conti correnti siano capienti e deve conseguentemente agire con **pignoramenti "al buio"**, con dispendio di attività e di risorse;
- di effettuare un **accesso massivo** all'Anagrafe dei rapporti finanziari, in modo da verificare in anticipo, evitando attività manuali, quali dei soggetti iscritti a ruolo (18 milioni di soggetti) siano intestatari di rapporti finanziari capienti per procedere ai conseguenti pignoramenti.

L'attuale disciplina (articolo 11 del D.L. n. 201/2011), infatti, prevede l'obbligo di comunicazione di informazioni **strettamente necessarie ai fini dei controlli fiscali** e non anche di quelle necessarie ai fini:

- dell'erogazione dei servizi fiscali (ad esempio, erogazione di rimborsi o contributi);
- o della riscossione dei crediti iscritti a ruolo.

Al fine di rendere **più complete le informazioni** presenti nell'Archivio dei rapporti finanziari, si potrebbe integrare l'articolo 11 del D.L. n. 201/2011, ampliando le finalità della trasmissione dei dati.

In particolare, si potrebbe prevedere che siano trasmesse ulteriori informazioni, **non solo ai fini del controllo** (come attualmente previsto), ma anche **ai fini**:

- dell'**erogazione dei servizi** da parte dell'Agenzia delle entrate; ad esempio, prevedendo l'obbligo, per gli operatori finanziari, di comunicare i codici IBAN, l'Agenzia potrebbe utilizzare tali dati per l'erogazione di rimborsi o di contributi;
- dell'**attività di riscossione da parte dell'Agenzia delle entrate - Riscossione**; in tal modo l'attività di recupero svolta dall'Agente della riscossione potrebbe essere molto più efficace, essendo diretta solo verso quei rapporti finanziari che possano essere capienti ai fini dell'esecuzione.

Sulla base di questa eventuale normativa, tali ulteriori informazioni, per le finalità di **controllo**, di **erogazione dei servizi** e di **riscossione**, verrebbero successivamente individuate con **provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate**, sentiti le associazioni di categoria degli operatori finanziari e il Garante per la protezione dei dati personali.

Per completezza, inoltre, si segnala che l'invio delle informazioni delle **giacenze nei conti correnti** avviene **con cadenza annuale**.

In particolare, la comunicazione va effettuata entro il **15 febbraio dell'anno successivo** a quello a cui si riferiscono le informazioni. Le informazioni sulle giacenze dei conti presenti nell'Archivio dei rapporti finanziari possono, pertanto, essere **molto diverse da quelle "reali"**, riferendosi a un periodo di tempo anche molto lontano. A titolo di esempio, nel mese di gennaio 2021, nell'archivio sono presenti le informazioni sulla consistenza dei conti al 31 dicembre 2019 (in base ai dati trasmessi entro il 28 febbraio 2020). Gli intermediari, infatti, devono trasmettere **mensilmente** solo i dati delle **aperture** e delle **cessazioni** dei rapporti finanziari (entro il mese successivo all'apertura o alla cessazione del rapporto).

Con l'**attuale assetto normativo** (che prevede la trasmissione dei dati per le **sole finalità di**

controllo), non sembra esserci una sufficiente base normativa per la trasmissione dei dati con una maggior frequenza.

Viceversa, l'estensione delle finalità della trasmissione delle informazioni relative ai rapporti finanziari all'**erogazione dei servizi** e all'**attività di riscossione** consentirebbe di prevedere, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia, una **maggior frequenza** di trasmissione dei dati, che potrebbe diventare **mensile**. In tal modo, nell'Archivio dei rapporti ci sarebbero informazioni **più aggiornate**.

Il provvedimento dovrebbe essere emanato dopo aver sentito le associazioni di categoria degli operatori finanziari e il Garante per la protezione dei dati personali.

3.1.2 Utilizzo da parte di AdER della banca dati fatturazione elettronica

Anche per evitare o quanto meno limitare il descritto fenomeno dei pignoramenti "al buio", potrebbe essere previsto che la banca dati delle fatture elettroniche – attualmente nella sola disponibilità di AdE – possa essere utilizzata anche dall'Agente della riscossione allo scopo di reperire le informazioni utili all'avvio, in modo mirato, di procedure presso terzi tese a contrastare la c.d. evasione da riscossione.

In particolare, con l'obiettivo di potenziare l'azione di riscossione, si potrebbe prevedere la possibilità per l'Agente della riscossione di utilizzare le informazioni presenti nella banca dati della fatturazione elettronica, permettendo così l'avvio mirato di procedure di pignoramento dei rapporti commerciali intrattenuti dal soggetto debitore con soggetti terzi. Verrebbe così evitata l'acquisizione – non sistematica e spesso intempestiva – di analoghe informazioni, mediante verifiche e ispezioni documentali eseguite dai dipendenti dell'Agente della riscossione nel corso di un accesso "fisico" ai locali dove il debitore esercita la propria attività.

Eventualmente, al fine di mitigare la misura ed evitare un utilizzo eccessivamente "invasivo" delle informazioni desunte dalla banca dati in argomento, potrebbero essere introdotte delle limitazioni quali ad esempio:

- la possibilità di accesso alla banca dati solo per debiti superiori a determinate soglie (per es. 50.000 euro);
- l'applicabilità a partire solo da una certa data e, in ogni caso, dalla fine della fase emergenziale;
- l'applicabilità solo alle fatture che certificano rapporti continuativi (per es. almeno 10 fatture tra gli stessi soggetti).

3.2 Termine di efficacia della notifica della cartella e dell'avviso di intimazione per le conseguenti attività di esecuzione

Un ulteriore possibile intervento riguarda il termine di efficacia della cartella di pagamento e dell'avviso di intimazione. Attualmente, l'Agente della riscossione, nel caso sia passato più di un anno dalla notifica della cartella di pagamento, prima di poter avviare una delle possibili procedure esecutive per il recupero delle somme riportate nella medesima, deve notificare al debitore un avviso di intimazione. Analogamente, qualora dalla notifica dell'avviso di intimazione sia trascorso un altro anno, prima di avviare un'ulteriore procedura esecutiva deve provvedere alla notifica di un ulteriore avviso.

Al fine di efficientare l'attività di riscossione si potrebbe valutare l'estensione da uno a due anni della durata dell'efficacia della notifica della cartella di pagamento e dell'avviso di intimazione. Questo

consentirebbe, oltre ad una riduzione degli oneri gestionali, di rendere più tempestive le azioni di recupero, non più vincolate alla continua necessità di “rinnovare” il debito.

3.3 Modifica del sistema di remunerazione ed equilibrio economico/finanziario dell’Agente della riscossione

Nel perimetro di una possibile riforma della riscossione, potrebbe essere inserito anche il **superamento dell’attuale sistema di “remunerazione dell’Agente della riscossione”**.

L’attuale disciplina è rimasta sostanzialmente immutata¹⁶ rispetto al regime di concessione preesistente al D.L. n. 203/2005, quando il servizio nazionale della riscossione era affidato a soggetti privati.

Tale sistema, disciplinato dall’art. 17 del D.lgs. n. 112/1999 così come modificato dal D.lgs. n. 159/2015, è ancora oggi essenzialmente basato:

- sul c.d. “aggio” – oggi fissato al 6%¹⁷ – calcolato sulle somme riscosse e posto a carico del contribuente e, per la metà, a carico dell’ente creditore nel solo caso la riscossione avvenga entro i 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento;
- sui rimborsi “forfettari” dei diritti di notifica della cartella di pagamento e delle spese per le procedure di recupero, riscossi dai contribuenti o rimborsati dagli enti creditori nel caso di sgravio e di definitiva inesigibilità.

La progressiva riduzione dell’aggio di riscossione – oltre alla mancata attualizzazione delle tabelle di rimborso forfettario delle spese sostenute per le procedure di recupero prevista dal D.lgs. n.159/2015 – ha però determinato, fin dal 2016, la necessità di prevedere, come misura compensativa, un contributo in conto esercizio da utilizzare, ove necessario, per garantire l’equilibrio economico-finanziario del soggetto deputato alla riscossione nazionale ovvero, dal 1° luglio 2017, dell’ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione.

Tale contributo si è reso altresì necessario per attenuare gli effetti dei provvedimenti normativi che hanno inciso sull’attività dell’Agente della riscossione e sull’entità delle somme riscosse¹⁸ (ad esempio, le misure adottate dal Legislatore per il sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19 che hanno previsto la sospensione delle attività di recupero coattivo).

Di recente, inoltre, la Corte Costituzionale (con sentenza n. 120/2021 del 10 giugno 2021) ha segnalato al Legislatore l’opportunità di valutare se l’istituto dell’aggio mantenga ancora *«una sua ragion d’essere – posto che rischia di far ricadere [...] su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un’attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati – o non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema»*.

Ciò premesso, in analogia a quanto avviene per le agenzie fiscali e in linea con la prospettiva

¹⁶ Se non per la soppressione dell’indennità di presidio riconosciuta fino al 2008 per fronteggiare i costi fissi di gestione, indipendentemente dai volumi di riscossione e dalle procedure esecutive poste in essere.

¹⁷ In particolare, il legislatore con il d.lgs. n. 159/2015, al fine di contenere gli oneri di riscossione a carico del contribuente, ha rideterminato, per i ruoli affidati alla riscossione dall’anno 2016, la misura dell’aggio riducendolo di due punti percentuali (dall’8% al 6% delle somme riscosse).

¹⁸ A ciò si aggiunga che il contribuente, se solvibile, è oggi indotto a pagare direttamente agli enti creditori ed evitare la maggiorazione di interessi e aggio, che il passaggio del credito ad AdER comporta. In questo modo, però, AdER finisce con l’accumulare in prevalenza crediti “incagliati” per difficoltà oggettive dei contribuenti di difficile, se non impossibile, riscossione.

enunciata dal decreto legge istitutivo dell'ente¹⁹ si potrebbe valutare l'adeguamento del sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione alla sua natura pubblicistica, attraverso la previsione di uno stanziamento annuale a carico del bilancio dello Stato che assicuri all'ente la necessaria dotazione finanziaria e il suo equilibrio economico.

Questo intervento andrebbe a porre il costo del servizio della riscossione a carico della fiscalità generale, con un onere stimato, sulla base del costo di funzionamento dell'ente di riscossione (stipendi, locazioni uffici, costi di produzione ecc.), in **circa 850 milioni** all'anno²⁰.

Una simile prospettiva, peraltro, potrebbe essere realizzata nell'ambito di un possibile ingresso di Agenzia delle entrate-Riscossione nell'Agenzia delle entrate, atteso che quest'ultima dispone di un fondo di dotazione, che dovrebbe quindi essere integrato per gestire anche l'attività di riscossione e di recupero coattivo (cfr. *sub* paragrafo 3.6).

Infine, per completezza, si segnala che in altri **Paesi europei**²¹ il costo del servizio di riscossione è interamente a carico dell'Amministrazione finanziaria (e quindi della fiscalità generale).

3.4 Razionalizzazione dell'istituto della rateizzazione

La rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo (art. 19 del DPR n. 602/1973) rappresenta un valido strumento di riscossione, atteso che, mediamente, circa il 50% della riscossione annuale "ordinaria" (ovvero quella che non considera gli incassi degli istituti di definizione agevolata) deriva proprio da piani di rateizzazione concessi a contribuenti che, altrimenti, non potrebbero assolvere ai propri debiti.

Attualmente, esistono due forme di pagamento dilazionato:

- **la rateizzazione ordinaria**, che prevede un massimo di 72 rate mensili e che viene concessa:
 - per i debiti fino a 60.000 euro a semplice richiesta, senza che il contribuente debba documentare la propria temporanea situazione di difficoltà economica;
 - per i debiti oltre la soglia di 60.000, invece, previa dimostrazione della situazione di obiettiva difficoltà economica, tramite documentazione idonea a rappresentare la condizione del debitore (certificazione ISEE per le persone fisiche ovvero ultimo bilancio d'esercizio o la situazione economico-patrimoniale per le persone giuridiche).
- **la rateizzazione straordinaria**, che prevede una dilazione in un numero di rate superiore alle 72 e fino ad un massimo di 120, i cui piani di pagamento sono concessi nel caso ricorrano le condizioni previste dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 novembre 2013 il quale fissa anche il numero delle rate concedibili, in base al rapporto tra l'entità del debito e la situazione economica del debitore rilevata dalla documentazione a corredo della richiesta (certificazione ISEE per le persone fisiche ovvero ultimo bilancio d'esercizio o la situazione economico-patrimoniale per le persone giuridiche).

Per entrambe le tipologie, nel caso di decadenza dalla rateizzazione concessa a seguito del mancato pagamento di n. 5 rate mensili, il contribuente può chiedere di essere riammesso al piano di pagamento rateale, versando in unica soluzione le rate impagate della precedente dilazione, che

¹⁹ Art. 1, comma 5, del D.L. n. 193/2016.

²⁰ Infine, questo intervento potrebbe in futuro essere accompagnato da un'incorporazione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nell'Agenzia delle entrate, con ovvie sinergie gestionali, rafforzando quindi la natura strutturale dell'intervento.

²¹ Ad esempio in Germania, Francia, Spagna e Regno Unito.

risultano scadute alla data della richiesta di riammissione.

Recentemente, il D.L. n. 157/2020 (c.d. Ristori *quater*), nell'ambito delle disposizioni normative connesse all'emergenza epidemiologica, è intervenuto sulla disciplina della rateizzazione ex art. 19 del DPR n. 602/1973, sia con interventi "strutturali" sia con interventi di validità "temporanea".

In particolare, gli interventi strutturali hanno riguardato:

- l'estinzione delle procedure esecutive già avviate dall'Agente della riscossione se il debitore effettua il pagamento della prima rata della rateizzazione concessa. Prima di questo intervento, la disciplina della rateizzazione prevedeva la "non prosecuzione" delle procedure esecutive già avviate – e quindi la sola sospensione delle medesime – con ciò determinando, nel caso di pignoramento del conto corrente del debitore, l'impossibilità di liberare le somme vincolate dal pignoramento per consentire al debitore di utilizzare il proprio conto corrente per pagare le rate della rateizzazione concessa;
- la possibilità per i contribuenti di accedere all'istituto della rateizzazione anche per i debiti relativamente ai quali si è determinata, alla data del 31 dicembre 2019, l'inefficacia delle diverse edizioni di definizione agevolata (cd. "rottamazioni" e "saldo e stralcio" dei carichi affidati all'Agente della riscossione). È stata così rimossa la precedente preclusione che impediva al contribuente di rateizzare un debito già oggetto di richiesta di definizione agevolata, per il quale non aveva effettuato, alle relative scadenze, il pagamento delle somme dovute.

Gli altri interventi, a validità temporanea, derogano a quanto ordinariamente previsto e sono limitati alle rateizzazioni in essere alla data di inizio del periodo della sospensione dell'attività di riscossione – a seguito dell'emergenza epidemiologica – nonché alle richieste di rateizzazione che verranno presentate dai contribuenti fino al 31 dicembre 2021. In particolare:

- relativamente ai piani di rateizzazione in essere all'inizio del periodo di sospensione (8 marzo 2020) e ai provvedimenti di accoglimento delle richieste di rateizzazione presentate dai debitori fino al 31 dicembre 2021, è stato elevato a dieci (anziché le cinque ordinariamente previste) il numero di rate il cui mancato pagamento comporta il venir meno della rateizzazione;
- per le richieste di rateizzazione presentate dal 30 novembre 2020 e che verranno presentate fino al 31 dicembre 2021, è stato elevato, da 60.000 a 100.000 euro, l'importo del debito iscritto a ruolo al di sotto del quale la dilazione può essere concessa a semplice richiesta;
- i debiti contenuti nei piani di rateizzazione per i quali, prima della data di inizio della sospensione correlata all'emergenza epidemiologica, è intervenuta la decadenza del beneficio, possono essere nuovamente rateizzati, presentando la richiesta entro il 31 dicembre 2021, senza necessità di saldare le rate scadute alla data di presentazione.

Ciò premesso, potrebbe essere opportuno un intervento di **razionalizzazione dell'istituto della rateizzazione** rendendo:

- da una parte, **strutturali alcuni dei recenti interventi di maggior favore per il contribuente** (ora a validità temporanea),
- dall'altra, prevedendo però **l'impossibilità per il debitore di essere nuovamente riammesso alla rateizzazione per gli stessi debiti per i quali il beneficio è venuto meno a seguito del mancato pagamento di un numero di rate assai elevato** (n. 10 rate mensili). Ciò, al fine di evitare che le azioni di recupero messe in atto dall'Agente della riscossione, nel caso di decadenza del contribuente dalla rateizzazione, possano essere continuamente interrotte da una successiva

richiesta di riammissione all'istituto.

3.5 Disciplina degli interessi a credito e a debito

Al fine di attuare il principio di parità tra il contribuente e l'amministrazione si renderebbe necessaria una revisione complessiva della legislazione che determina la misura:

- degli **interessi dovuti dai contribuenti** nel caso di tardività nel pagamento dei debiti fiscali, che è diversificata sulla base delle diverse tipologie di tributi richiesti in pagamento nonché dal momento in cui iniziano a decorrere;
- degli **interessi applicati laddove è l'amministrazione pubblica** a ritardare i pagamenti a favore dei cittadini e le imprese.

Attualmente, infatti, gli interessi – sia per i crediti commerciali, sia per quelli tributari – sono stati fissati in misura differente a seconda che il soggetto creditore sia:

- lo Stato verso un privato;
- un privato verso lo Stato.

Si potrebbe, quindi, valutare la possibilità di riequilibrare la “forbice” oggi esistente tra tassi debitori e creditori, per far sì che non accada che da una parte lo Stato paghi (quando debitore) con tassi di interesse bassi e dall'altra incassi (quando creditore) con tassi più elevati. In questa eventuale prospettiva di riforma, andrebbero poi calcolati gli oneri per il bilancio dello Stato, ovviamente *ex nunc*.

3.6 Incorporazione di Agenzia delle entrate-Riscossione in Agenzia delle entrate

L'incorporazione dell'Agenzia delle entrate - Riscossione (AdER) all'interno dell'Agenzia delle entrate (AdE), potrebbe consentire il definitivo superamento di quel “modello duale”, in favore di un sistema “monistico”, con un solo ente che – almeno per i crediti erariali – sarebbe titolare del credito²². A favore di una più stretta integrazione tra i due enti militano vari aspetti operativi:

- **Semplificazione della governance** – L'incorporazione potrebbe permettere l'eliminazione della duplicazione di organi collegiali (comitati di gestione e collegi dei revisori dei conti), lasciando solo quelli di AdE.
- **Unico interlocutore per il contribuente** – Il cittadino potrebbe avere, anche sotto il profilo formale, un unico interlocutore, almeno per i debiti erariali: il soggetto che ha originato il credito tributario. Ciò permetterebbe di avere banche dati pienamente integrate ed eviterebbe di dover strutturare procedure di scambi di informazioni, consentendo una maggiore speditezza operativa tanto per il contribuente, che potrebbe ricostruire più facilmente la propria posizione, quanto per l'amministrazione, che sarebbe tempestivamente aggiornata della situazione complessiva del contribuente. Anche il contenzioso ne risulterebbe semplificato giacché il contribuente che riceverà una cartella non sarà costretto a chiamare in giudizio sia AdE sia AdER.
- **Obiettivi maggiormente legati alla riscossione** – L'incorporazione permetterebbe di assumere come obiettivi direttamente di AdE quelli della riscossione, che meglio rispecchiano l'effettivo

²² Il processo segue in parallelo quello che a livello procedurale sta portando alla progressiva “concentrazione” della riscossione nell'accertamento, iniziata nel 2011 per imposte sui redditi e IVA ed estesa di recente alle entrate locali. Attualmente, infatti, l'Agenzia delle entrate notifica al contribuente degli avvisi di accertamento che sono già immediatamente esecutivi e che permettono all'Agenzia delle entrate-Riscossione di non dover notificare nei loro confronti una cartella di pagamento, potendo direttamente avviare le procedure esecutive (pignoramenti, misure cautelari, etc...).

conseguimento dello scopo fondamentale dell'amministrazione fiscale, e quindi l'efficacia e l'efficienza della gestione dell'Agenzia.

- **Completa e “reciproca” disponibilità delle banche dati di AdER e di AdE** – Come già anticipato, esiste già tra Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione un protocollo d'intesa che prevede – tra l'altro – la **condivisione delle banche dati e delle informazioni** prevista dall'art. 3 del D.L. n. 193/2016. In attuazione delle richiamate disposizioni normative è stata sottoscritta un'apposita Convenzione recante termini e modalità delle attività di scambio dei dati. Tale sistema, tuttavia, ha il limite di basarsi su flussi informativi che i due distinti soggetti sono tenuti a scambiarsi, nel pieno rispetto delle corrette modalità di trattamento dei dati e nei limiti previsti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali per il recupero di informazioni presenti nelle differenti banche dati.

In tale prospettiva, l'ingresso di AdER in AdE permetterebbe la piena interoperabilità delle banche dati oggi a disposizione delle due Agenzie.

Ai fini di realizzare l'unificazione delle due Agenzie, potrebbero configurarsi due ipotesi:

- separazione della riscossione dei crediti erariali da quelli degli enti locali e attribuzione ad AdE della riscossione dei primi, con conseguente incorporazione di un corrispondente “ramo d'azienda”. Ne deriverebbe l'esigenza di costituire (o trasformare AdER) in un soggetto deputato alla riscossione dei crediti locali. Il personale di AdER potrebbe essere iscritto in un quadro speciale ad esaurimento, istituito in AdE, in analogia a quanto accadde per effetto delle previsioni del DPR n. 649/1972 con l'abolizione delle imposte comunali di consumo e la cessazione dei rapporti contrattuali in essere per le attività di recupero delle predette imposte;
- in alternativa, il processo di progressiva “trasformazione” dell'ente pubblico economico in una “Divisione” dell'Agenzia delle entrate, potrebbe essere preceduto da una fase intermedia nella quale, nonostante la distinta entità giuridica delle due Agenzie, AdER sia sottoposta al controllo di AdE (e non al mero monitoraggio, come attualmente previsto) e vengano attuate tutte le possibili sinergie nello svolgimento delle attività di corporate e di riscossione. A tal fine, occorrerebbe introdurre, in questa fase intermedia, modifiche della *governance* e del modello organizzativo di AdER:
 - attribuendo il controllo all'AdE;
 - concentrando le funzioni di corporate in AdE, anche in forma di service;
 - favorendo ogni possibile ulteriore sinergia;
 - allineando progressivamente processi e linee di *policy* interne.

4. Modifica disciplina dell'inesigibilità per superare l'incongruenza dell'attuale regime

Una delle cause che hanno determinato l'abnorme consistenza del magazzino è senz'altro riconducibile all'attuale disciplina del meccanismo dell'inesigibilità (cfr. paragrafo *sub* 2.2.1).

Uno dei possibili interventi per lo smaltimento di almeno una parte del magazzino pregresso potrebbe configurarsi nella restituzione, entro un lasso temporale a medio termine e previa verifica dei requisiti soggettivi del debitore, dei **carichi riferiti a categorie di contribuenti non solvibili** e per i quali non sussistono prospettive di riscossione (cfr. *sub* paragrafo 2.1) o comunque dei carichi non più esigibili per il decorso del termine di prescrizione (cfr. *sub* paragrafo 2.2.3).

In considerazione dell'entità del magazzino e delle difficoltà connesse alle verifiche puntuali, tale ipotesi dovrebbe comunque essere accompagnata da una rivisitazione del **regime delle responsabilità dell'Agente della riscossione e dei criteri di controllo da parte degli enti creditori**, attualmente regolati dagli artt. 19 e 20 del D.lgs. n. 112/1999. A tal proposito, una possibile soluzione non può consistere nella semplice abrogazione di tali articoli e nell'assoggettamento dell'attività di riscossione alla normativa di contabilità di Stato relativa agli agenti contabili.

Quest'ultima, infatti, non appare adeguata ad una gestione massiva delle azioni di recupero dei crediti pubblici. È proprio il **carattere massivo dell'attività**, il cui svolgimento è oggi attribuito all'Agenzia delle entrate-Riscossione a rendere sostanzialmente inapplicabile tale normativa:

- sia per l'insostenibilità della rendicontazione analitica che - oltre alle connesse difficoltà correlate all'enorme volume di crediti da rendicontare - costringerebbe, al fine di poter documentare a ciascun ente l'attività svolta per ogni credito affidato, a ripetere, per lo stesso debitore, azioni già svolte per il recupero di altri suoi debiti, che hanno avuto esito negativo o comunque insufficiente;
- sia per il regime di responsabilità strutturato secondo i canoni tradizionalmente utilizzati per la valutazione, sotto il profilo contabile e amministrativo, dell'operato dei soggetti incaricati dello svolgimento di una funzione pubblica.

Inoltre, per evitare che il problema del magazzino possa in futuro ripresentarsi, la restituzione dei carichi definiti "inesigibili" – che rappresentano solo una parte del c.d. magazzino pregresso – potrebbe essere accompagnata da una revisione dell'attuale meccanismo dell'inesigibilità.

In considerazione di quanto precede, un disegno di riforma potrebbe prevedere che, una volta consegnato dall'ente creditore il carico da riscuotere, l'Agente della riscossione avvii le attività di competenza e, in assenza di regolarizzazione del debito da parte del contribuente, effettui le **azioni di recupero coattivo** secondo un **piano annuale** adeguato alla sua capacità operativa e predisposto sulla base di principi di efficacia, efficienza, economicità e imparzialità.

Tale piano potrebbe essere inserito nell'**atto aggiuntivo alla Convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate** previsto dall'art. 1, comma 13, del D.L. n. 193/2016. Solo una volta decorso un congruo periodo di tempo dall'affidamento, ovvero cinque anni, (quindi, con un perimetro anche più esteso di quello dei **tre anni** previsto dal D.lgs. n. 112/1999), i crediti non riscossi potrebbero essere automaticamente scaricati dal cd. magazzino – senza oneri amministrativi a carico degli enti creditori in termini di verifica dell'effettiva inesigibilità – evitando così l'accumulo di **quote prive di concrete aspettative di riscossione**.

L'Agenzia delle entrate-Riscossione dovrebbe anzitutto assicurare il tempestivo tentativo di notifica della cartella di pagamento entro i termini già previsti dal vigente art. 19, comma 2, lett. a), del D.lgs. n. 112/1999, ovvero entro il nono mese successivo dall'affidamento.

Il Ministero dell'economia e delle finanze dovrebbe provvedere, nelle forme di seguito illustrate, al controllo della conformità dell'operato dell'Agente della riscossione alla nuova disciplina.

In coerenza con la nuova impostazione, giudizi di responsabilità amministrativa o contabile aventi ad oggetto le azioni di riscossione coattiva potrebbero essere avviati soltanto in presenza di specifiche ipotesi di colpa grave, nonché nei casi di dolo.

Più in particolare, l'ipotesi di intervento, riguardante **i carichi affidati a decorrere dal 1° gennaio 2021**, potrebbe configurarsi nei termini che seguono:

- dall'anno 2022, nell'apposito atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate previsto dall'art. 1, comma 13, del D.L. n. 193/2016, potrebbe essere inserito un piano annuale, predisposto sulla base dei principi di efficacia, efficienza, economicità e imparzialità, delle attività che l'Agente della riscossione dovrà svolgere per un numero:
 - di debitori
 - e di posizioni debitorieadeguato alla sua capacità operativa, anche secondo logiche di raggruppamento dei crediti per codice fiscale, in relazione al valore degli stessi;
- al **31 dicembre del quinto anno successivo a quello dell'affidamento – ovvero dall'ultima azione che ha avuto un esito parzialmente positivo** – le quote non riscosse potrebbero essere automaticamente discaricate, senza oneri amministrativi a carico degli stessi enti creditori, con le modalità stabilite con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Unificata; eventuali pagamenti del debitore successivi al discarico potrebbero essere acquisiti dall'Agente della riscossione e riversati agli enti creditori nei termini previsti dalla legge. Potrebbero restare temporaneamente **escluse dal discarico automatico** ed essere separatamente evidenziate dall'Agente della riscossione nei flussi informativi trasmessi ai competenti enti creditori ai sensi dell'art. 36 del D.lgs. n. 112/1999 le quote per le quali:
 - alla data del 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento, sono ancora pendenti **procedure esecutive o concorsuali**. Per tali quote il discarico automatico potrebbe prodursi al 31 dicembre del quinto anno successivo alla conclusione della procedura;
 - nel periodo intercorrente tra la data di affidamento del carico e il 31 dicembre del quinto anno successivo, sono intervenuti **accordi di ristrutturazione, transazioni fiscali o previdenziali ovvero dilazioni**, anche se derivanti da istituti agevolativi previsti dalla legge, ancora in essere alla predetta data del 31 dicembre, o per i quali, entro tale ultima data, si sono verificati l'inadempimento, la revoca o la decadenza dal beneficio. Per tali quote il discarico automatico potrebbe prodursi al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di inadempimento, revoca o decadenza dal beneficio;
 - l'avvio delle procedure di espropriazione forzata ovvero di una delle altre **azioni di recupero** previste dall'articolo 49, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 ha consentito una **riscossione parziale**. Per tali quote il discarico automatico potrebbe prodursi al 31 dicembre del quinto anno successivo alla data dell'incasso parziale;
- l'Agente della riscossione dovrebbe poter trasmettere, in qualsiasi momento, all'ente creditore, con modalità che potranno essere stabilite nell'ambito del DM citato in precedenza, la comunicazione di discarico anticipato delle quote per le quali è stata rilevata l'assenza di cespiti utilmente aggredibili o la non esperibilità di azioni fruttuose; il discarico automatico potrebbe

prodursi anche a seguito di tale comunicazione;

- successivamente al discarico, qualora l'ente creditore, individui elementi reddituali o patrimoniali nuovi e significativi, anche in rapporto all'entità del credito, riferibili al debitore, potrebbe riaffidare in riscossione le somme discaricate cioè, purché non sia decorso il termine di prescrizione del diritto. In questo caso, l'Agente della riscossione dovrà, anzitutto, notificare l'avviso di intimazione di cui all'art. 50 del DPR n. 602/1973. Il riaffidamento potrà essere consentito, in ogni caso, per le quote discaricate oggetto, alla data del discarico, di sospensione della riscossione;
- all'Agente della riscossione dovrebbe essere attribuito il compito:
 - di salvaguardare il credito affidato mediante il sollecito tentativo di notifica della cartella di pagamento e, in coerenza con le previsioni del piano annuale, di atti interruttivi della prescrizione;
 - di conformare il proprio operato allo stesso piano e quello di garantire la regolare e tempestiva trasmissione dei flussi informativi con gli enti creditori e beneficiari, in modo che siano assicurati il tempestivo aggiornamento e la fruibilità da parte di questi ultimi di tutte le informazioni relative allo stato della riscossione;
- in coerenza con la nuova impostazione, i giudizi di responsabilità amministrativa o contabile aventi ad oggetto l'attività di riscossione coattiva potrebbero essere avviati soltanto in presenza di specifiche ipotesi di colpa grave, nonché in tutti i casi di dolo;
- dovrebbero, inoltre, essere regolati modalità e termini di pagamento/compensazione delle spese di notifica e delle spese esecutive spettanti all'Agente della riscossione per le attività di recupero svolte a carico dei debitori se non rimosse da quest'ultimo, oltre che della quota di aggio spettante (50%) in caso di mancata ammissione al passivo della procedura concorsuale, ovvero di mancata riscossione nell'ambito della stessa procedura;
- il Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del controllo dell'attività di riscossione e dell'emanazione di eventuali raccomandazioni, dovrebbe verificare la conformità dell'operato dell'Agente della riscossione al piano predisposto annualmente e, limitatamente ai crediti tributari erariali, individuare, in modo selettivo e nel rispetto dei principi di economicità ed efficacia, le quote per le quali procedere ad un controllo puntuale. A tale fine il predetto Dicastero si potrà avvalere del monitoraggio che l'Agenzia delle entrate, in base alla legge, svolge nei confronti della attività dell'Agenzia delle entrate Riscossione. Con riguardo ai crediti diversi da quelli tributari erariali, le modalità di individuazione delle quote da sottoporre a controllo potrebbero essere stabilite dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Unificata, già in precedenza citato;
- l'eventuale introduzione della nuova disciplina comporterà la soppressione di una serie di disposizioni disarmoniche rispetto alle nuove previsioni e, in particolare, quelle:
 - istitutive del Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione mediante ruolo (art. 1, commi 531-535, della legge n. 228/2012), facendo salva l'attività svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 123/2011 e dell'art. 1, comma 13, del D.L. n. 193/2016;
 - che fanno riferimento alle cd. "comunicazioni di inesigibilità", contenute sia nel D.lgs. n. 112/1999 sia in altri testi normativi, non più contemplate nella nuova disciplina.

Per quanto riguarda il cd. "**magazzino progressivo**", ovvero i carichi, non interessati da annullamenti disposti dalla legge, affidati all'Agente della riscossione nel **periodo 2000-2020**, che non saranno

oggetto di restituzione “anticipata” all’ente creditore in quanto già definiti “inesigibili”, potrebbero essere previste **norme transitorie secondo due ipotesi alternative**:

- la **prima ipotesi** potrebbe prevedere che alla data del **31 dicembre 2025** si determini il discarico automatico dei crediti residui (cd. “**magazzino pregresso**”), ferme restando le medesime esclusioni già trattate in precedenza, per le quali il discarico opererà con le relative specifiche tempistiche. Nei piani annuali relativi al periodo 2022 – 2025 potranno essere stabiliti anche i tentativi di recupero, che l’Agente della riscossione dovrà esperire prima della data del discarico automatico, per un numero di debitori e di posizioni debitorie adeguato alla sua capacità operativa, anche secondo logiche di raggruppamento dei crediti per codice fiscale, in relazione al valore degli stessi;
- la **seconda ipotesi** potrebbe prevedere che il discarico automatico del cd. “magazzino pregresso” si determini **in tre fasi**:
 - il **31 dicembre 2023**, il discarico automatico per i crediti affidati **dal 2000 al 2010**;
 - il **31 dicembre 2025**, il discarico automatico per i crediti affidati **dal 2011 al 2015**;
 - il **31 dicembre 2026**, il discarico automatico per i crediti affidati **dal 2016 al 2020**.

Anche in questa ipotesi resteranno escluse dal discarico le specifiche fattispecie trattate in precedenza e i piani annuali delle attività dell’Agente della riscossione, fino alla data prevista per il discarico, dovranno prevedere i tentativi di recupero, che l’Agente della riscossione dovrà esperire, anche secondo logiche di raggruppamento dei crediti per codice fiscale, in relazione al valore degli stessi, tenendo conto della sua capacità operativa.

Tali interventi normativi dovranno tenere conto della necessità di non ingenerare incertezza per le entrate, in termini di residui attivi da iscrivere nei bilanci dello Stato e degli enti interessati.

Pertanto, gli interventi normativi sopra proposti potranno essere rimodulati, con una maggiore progressività, anche all’esito di una eventuale ricognizione dell’impatto del “discarico automatico” sui bilanci degli enti coinvolti.

In definitiva, un primo possibile intervento normativo, consentirebbe di superare la rendicontazione analitica – partita di ruolo per partita di ruolo, contribuente per contribuente – di tutto il magazzino composto da oltre 220 milioni di crediti, che implicherebbe necessariamente il blocco delle attività ordinarie di riscossione, dovendo l’ente dedicarsi alla dimostrazione – puntuale e analitica – di tutte le attività svolte senza successo e analoga attività dovrebbe essere fatta specularmente dagli enti creditori per verificare l’operato dell’Agente della riscossione.

In sostanza, l’ipotesi di riforma prevedendo il discarico “automatico” dei crediti non riscossi una volta decorso un congruo periodo di tempo dall’affidamento dei medesimi crediti alla riscossione coattiva eviterà, in futuro, il ricrearsi di un magazzino composto da crediti non riscuotibili.

4.1 La svalutazione dei crediti affidati alla riscossione nei bilanci degli enti creditori

L’elevato grado di “inesigibilità” dei crediti residui che vanno a comporre il c.d. “magazzino ruoli” trova evidenza anche nel bilancio dello Stato all’interno del quale le somme accertate ma rimaste ancora da riscuotere (i c.d. “residui attivi” del bilancio statale), riferite alle entrate iscritte a ruolo

dall’Agenzia delle entrate²³, sono già state svalutate per il 96,6 % e sono quindi stimate come recuperabili per non più del 3,4 % del loro importo residuo²⁴.

Peraltro, l’evidente “inesigibilità” riguarda anche i crediti affidati dagli enti creditori le cui entrate non affluiscono al bilancio dello Stato, come gli EE.LL. – i quali effettuano le relative svalutazioni al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) – INPS, INAIL e Casse di previdenza, nei cui bilanci dovrebbero figurare specifici fondi di svalutazione dei crediti non riscossi.

Un intervento normativo sulla disciplina dell’inesigibilità dovrebbe, pertanto, prevedere – in ragione della specificità dell’ente al quale è applicato e delle relative modalità di gestione dei crediti – apposite modalità di “discarico” del magazzino pregresso.

²³ All’interno dei c.d. “residui attivi” del bilancio statale i ruoli di competenza di Agenzia delle entrate rappresentano circa il 90% del totale.

²⁴ Dati al 31 dicembre 2019.