

**RISOLUZIONE  
DELLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Finanze e tesoro)**

*d’iniziativa dei senatori BAGNAI e FENU*

**approvata il 12 ottobre 2021**

—————

*ai sensi dell’articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell’esame dell’affare  
assegnato relativo alla Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di  
discarico dei crediti non riscossi*

—————

La Commissione,

premessò che:

il documento all'esame è stato trasmesso 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, secondo il quale « ai fini di una ridefinizione della disciplina legislativa dei crediti di difficile esazione » il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere « una relazione contenente i criteri per procedere alla revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi per le conseguenti deliberazioni parlamentari »;

dalla Relazione emergono elementi che possono essere ricondotti a quattro filoni e, più in particolare: *a)* la gestione del magazzino dei crediti fiscali che, come dimostrato dai dati sui crediti non riscossi, anche nel confronto internazionale, è risultata poco efficiente, sia per cause legate all'attuale assetto normativo, sia per l'esistenza di una consistente parte di crediti ormai inesigibili; *b)* le ipotesi di riforma del sistema della riscossione; *c)* la modifica dell'attuale assetto del sistema della riscossione, affidato dal 1° luglio 2017 all'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, ente strumentale dell'Agenzia delle entrate, sottoposto al controllo e alla vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze; *d)* la modifica della disciplina dell'inesigibilità per superare l'incongruenza dell'attuale regime;

in relazione alla gestione del magazzino, va segnalato che alla fine del 2020 la consistenza del magazzino crediti (carichi residui iscritti a ruolo) ha raggiunto oltre 999 miliardi di euro, dei quali circa 400 risultano difficilmente recuperabili e più di un terzo ha una anzianità maggiore di dieci anni (343,3 miliardi di euro di magazzino, pari al 34,4 per cento del totale);

il 78 per cento del magazzino fiscale è costituito da 178 milioni di crediti di importo inferiore a 1.000 euro (per un totale di 56 miliardi) che impongono di valutare il rapporto costi/benefici rispetto alle operazioni di recupero;

il magazzino crediti evidenzia come ci siano circa 18 milioni di contribuenti in debito col fisco, di cui ben 15 milioni sono persone fisiche, delle quali 2,5 milioni hanno attività economiche, mentre dei carichi residui di competenza statale ben 133 miliardi sono dovuti da soggetti deceduti e ditte cessate, mentre altri 152 miliardi da soggetti con procedura concorsuale in corso;

un alleggerimento del magazzino attraverso il discarico dei crediti inesigibili permetterebbe, invece, di liberare una parte delle risorse umane dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, attualmente impegnate nell'operazione di recupero dei crediti, da impiegare nella prevenzione e nel contrasto

all'evasione, attraverso l'interazione delle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, ovvero la banca dati della fatturazione elettronica, la banca dati dell'anagrafe tributaria e l'anagrafe dei rapporti finanziari per le giacenze sui conti correnti;

dai dati contenuti nella Relazione emerge la necessità di un intervento di riforma degli strumenti a disposizione dell'Agenzia: dei circa 8 milioni di contribuenti destinatari ogni anno di cartelle di pagamento, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivi, quasi il 90 per cento risulta avere già avuto iscrizioni a ruolo negli anni precedenti, a dimostrazione dell'alta recidività di coloro che non regolarizzano il debito nella fase antecedente l'inizio del processo di riscossione; dei circa 16 milioni di nuovi atti che annualmente vengono notificati, circa il 20 per cento viene regolarizzato nel periodo immediatamente successivo alla notifica, mentre un ulteriore 25 per cento viene estinto attraverso le procedure di recupero e l'istituto della rateizzazione nei successivi cinque anni, il restante 55 per cento viene poi recuperato solo parzialmente nei successivi anni. Tali *performance* sono molto inferiori a quelle di altri Paesi europei nei quali il non riscosso è alquanto limitato e si provvede a cancellarlo su base annuale;

per tali ragioni, appare necessario attribuire maggiori poteri di indagine e controllo periodico al nuovo soggetto riscossore, ridefinire i caratteri di inesigibilità delle posizioni e prevedere l'implementazione di banche dati interoperabili, migliorando anche la frequenza di aggiornamento di quelle già disponibili;

nel contesto delle ipotesi di riforma, va considerata altresì la questione del meccanismo di finanziamento del sistema della riscossione: con la sentenza n. 120 del 10 giugno 2021 la Corte costituzionale ha segnalato il possibile anacronismo dell'istituto dell'aggio, 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; discorso diverso vale per la riscossione locale, poiché gli enti territoriali possono, in alternativa, affidare l'attività di riscossione a concessionari privati, in attuazione della riforma della riscossione del 2005, realizzata con decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, per i quali l'aggio, invece, continua ad essere il compenso per tale attività;

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;

nell'ottica del complessivo intervento riformatore, si ravvisa inoltre la necessità di uniformare la legislazione italiana a quelle europee revisionando il vigente sistema, al fine di proporzionare le sanzioni tributarie alla gravità della fattispecie; in tale contesto è dunque giudicata positiva la volontà di contemperare la doverosa tutela degli interessi erariali con quella di salvaguardia dei diritti delle persone;

fra le caratteristiche del sistema suscettibili di essere riformate, la Relazione evidenzia la peculiarità del caso italiano, poiché se i principali

Paesi europei si caratterizzano per l'adozione di un sistema monistico, nel quale il titolare del credito cura, in proprio, la riscossione dello stesso, in Italia è stato adottato un sistema dualistico, in cui il soggetto incaricato della riscossione differisce da quello titolare del credito;

un processo di graduale integrazione dei due enti potrebbe determinare vantaggi in termini di semplificazione della *governance*, di benefici per il contribuente – che potrebbe avere un unico interlocutore, almeno per i debiti erariali – di risparmio – sia per l'Erario, che eviterebbe la duplicazione di costi, sia per il contribuente, che beneficerebbe di minori costi di riscossione con la rimodulazione dell'aggio – di semplificazione del contenzioso e di condivisione delle banche dati, purché vengano comunque assicurate le piene garanzie e il rispetto della disciplina di protezione dei dati personali; sarebbe comunque auspicabile che, nelle more di una riforma del sistema della riscossione che migliori i poteri di indagine e controllo, si potenzi l'interoperabilità delle banche dati già a disposizione dell'amministrazione finanziaria;

la rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo a carico dei contribuenti rappresenta un valido strumento di riscossione: basti pensare che circa il 50 per cento della riscossione annuale deriva dai piani di rateizzazione concessi a contribuenti che, altrimenti, non potrebbero assolvere ai propri debiti;

impegna il Governo:

– a procedere ad una complessiva ed organica revisione del sistema della riscossione, da intendersi come complemento essenziale – assieme alla riforma della giustizia tributaria – della riforma più generale del sistema tributario italiano, le cui linee generali sono state tracciate dalla VI Commissione Finanze della Camera dei deputati e dalla 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e tesoro del Senato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, approvato lo scorso 30 giugno 2021, e dalla Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria nel suo documento conclusivo;

– a procedere ad una revisione dell'attuale meccanismo dell'inesigibilità come disciplinato dagli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, che consenta il discarico automatico dei crediti realmente inesigibili, senza oneri amministrativi a carico degli enti creditori, anche in termini di verifica dell'effettiva inesigibilità, contestualmente al potenziamento del sistema di riscossione, attraverso la destinazione di maggiori risorse strumentali e di personale e di maggiori poteri di indagine e controllo periodico al soggetto riscossore, nonché prevedendo l'implementazione di banche dati interoperabili, aumentando anche la frequenza di aggiornamento di quelle già disponibili, evitando in tal modo la generazione di un nuovo magazzino dei crediti fiscali inesigibili;

– a modificare l'attuale sistema di remunerazione dell'agente della riscossione, tenendo conto sia della recente sentenza n. 120 del 2021 della Corte costituzionale che dell'esperienza prevalente nei maggiori Paesi europei, ferma restando la possibilità per gli enti territoriali di affidare la

riscossione a concessionari privati iscritti all'albo previsto dall'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, il cui aggio continua ad essere applicato quale compenso per l'attività svolta;

– a prevedere, all'interno della riforma della giustizia tributaria, l'affidamento delle controversie ad un giudice speciale tributario, a tempo pieno e nominato previo concorso pubblico, valutando l'opportunità di inserire una riserva di posti in favore di tutte le professionalità attualmente impegnate nelle commissioni tributarie;

– a procedere ad una revisione dell'attuale sistema sanzionatorio fiscale, prevedendo delle sanzioni proporzionate alla gravità dell'illecito contestato, avendo riguardo alle fattispecie di mancato versamento delle imposte dovute e regolarmente dichiarate ma non pagate per comprovate difficoltà economiche, incentivando l'utilizzo delle dichiarazioni integrative e le altre ipotesi di ravvedimento spontaneo, nonché l'adesione alle procedure di *compliance*, prevedendo l'abolizione delle sanzioni per irregolarità formali che non abbiano comportato l'evasione d'imposta e delimitando adeguatamente la fattispecie di infedele dichiarazione e la definizione di contribuente recidivo;

– a prevedere le opportune modifiche alla *governance* dell'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, attribuendone il controllo all'Agenzia delle entrate, affinché quest'ultima assuma direttamente gli obiettivi di riscossione che meglio rispecchiano l'effettivo conseguimento dello scopo fondamentale dell'amministrazione fiscale, e quindi l'efficacia e l'efficienza della gestione dell'Agenzia, favorendo altresì ogni possibile ulteriore sinergia tra le due Agenzie e allineando progressivamente organizzazione, processi e linee di *policy* interne al fine di rendere possibile in futuro valutare – quantomeno per i crediti erariali – il superamento dell'attuale modello duale in favore di un modello monistico, grazie alla completa integrazione di Agenzia delle entrate-Riscossione con Agenzia delle entrate, prevedendo in ogni caso adeguati strumenti di tutela dei lavoratori in tutte le fasi del processo di integrazione;

– ad intervenire sulla disciplina dei tassi di interesse in materia fiscale – ormai frammentata e stratificatasi nel tempo – equiparando gli interessi dovuti dai contribuenti per tardivo pagamento a quelli riconosciuti dalla pubblica amministrazione, considerato che gli interessi di rateizzazione sono anche superiori al tasso di mora applicato per ritardati pagamenti iscritti a ruolo;

– a prevedere, in assenza di regolarizzazione del debito da parte del contribuente, azioni di recupero coattivo secondo un piano annuale adeguato alla capacità operativa dell'agente della riscossione, anche secondo logiche di raggruppamento dei crediti, in relazione al valore degli stessi, e predisposto sulla base dei principi di efficacia, efficienza, economicità e imparzialità;

– al fine di garantire una più agevole ripresa della riscossione, considerato il termine del periodo di sospensione dell'attività, a valutare l'opportunità di prorogare i termini per il versamento delle rate dovute per la definizione agevolata dei carichi e di concedere una sospensione corrispondente a quella disposta in favore degli altri debitori di Agenzia

delle entrate-Riscossione, pari a diciotto mesi, per lo meno con riferimento alle scadenze 2021, onde evitare che si creino disparità tra i soggetti;

- a valutare l'opportunità di procedere ad una estensione a cento-cinquanta giorni del termine per il pagamento delle cartelle notificate nei mesi successivi alla ripresa delle attività di notifica e riscossione;

- a prevedere modalità di rientro graduale dei debiti derivanti dai piani di rateizzazione sospesi nel periodo dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2021, eventualmente rimodulando i piani originari;

- a procedere a un intervento di razionalizzazione della disciplina della rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo, in particolare valutando l'opportunità di rendere strutturali alcuni recenti interventi di maggior favore per il contribuente (attualmente a validità temporanea) previsti dall'articolo 13-*decies* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, al contempo valutando i possibili effetti sull'adempimento spontaneo;

- a stabilire che, non soltanto nella fase *post* emergenziale, ma anche a regime, decorso un certo numero di rate non pagate e prima che si verifichi la decadenza dai piani di dilazione, l'agente della riscossione invii al debitore un apposito avvertimento con posta ordinaria o via *mail* per ricordargli che il mancato pagamento delle restanti rate determinerà la perdita del beneficio;

- a improntare la logica propria degli strumenti deflattivi del contenzioso anche alla valutazione delle effettive possibilità per il contribuente di far fronte al proprio debito erariale, per trovare il corretto punto di equilibrio tra interessi erariali e salvaguardia della continuità aziendale;

- ad individuare meccanismi di riscossione più incisivi per i contribuenti cosiddetti recidivi, intendendo per tali coloro che eludono o tentano di eludere sistematicamente ed in modo ingiustificato l'attività di riscossione, anche prevedendo per tali soggetti la riforma della normativa del 2013 (articolo 52 del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013);

- a salvaguardare le capacità reddituali dei debitori che non pagano per uno stato temporaneo di difficoltà, non pregiudicando la possibilità per i contribuenti di continuare a produrre redditi e di saldare nel tempo il proprio debito a tutela dell'interesse pubblico;

- a dare piena attuazione all'articolo 12 dello Statuto dei diritti del contribuente, in materia di diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, valutando l'opportunità di prevedere: 1) l'adozione di una disciplina generale della partecipazione del contribuente al procedimento di accertamento dei tributi; 2) il diritto del contribuente ad essere informato mediante atto formale della chiusura delle attività istruttorie e di controllo, in qualsiasi forma effettuate, che abbiano riguardato l'adempimento degli obblighi tributari; 3) la possibilità del contribuente di prendere visione del fascicolo, nonché di presentare deduzioni difensive in un congruo termine;

- a migliorare il rapporto con il contribuente intensificando le comunicazioni e le informazioni rivolte al cittadino e ai contribuenti direttamente interessati dalle procedure di riscossione anche attraverso il sistema di posta certificata in sostituzione degli attuali strumenti di notifica;

– in caso di procedura ai sensi dell'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, a valutare l'opportunità di garantire comunque una quota da liquidare al contribuente al fine di consentire allo stesso il pagamento dei fornitori e dei lavoratori, posto che, ai sensi della citata procedura, le pubbliche amministrazioni sono obbligate, prima di effettuare un pagamento di importo superiore a 5.000 euro, a verificare se il beneficiario è inadempiente agli obblighi di versamento derivanti dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo;

– nel caso di pignoramento ai sensi dell'articolo 72-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, a valutare l'opportunità di sospendere le trattenute su salari e stipendi nel caso in cui il contribuente abbia presentato ed ottenuto una rateazione e saldato la prima rata.

