

**Audizione
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sulla gestione del magazzino fiscale
da parte dell'ente della riscossione
e nell'ambito dell'esame del DDL n. 1375
(Disposizioni concernenti la rateizzazione
di carichi fiscali)**

**Intervento del Consigliere
Valeria De Bonis**

**Commissione 6^a del Senato della Repubblica
(Finanze e tesoro)**

26 marzo 2025



Indice

1. Introduzione e considerazioni generali	5
2. I recenti interventi normativi sui carichi non riscossi	8
2.1 La cancellazione dei carichi pendenti	8
2.2 La definizione agevolata dei carichi pendenti	10
3. Il disegno di legge in esame	13
4. L'evoluzione e le caratteristiche dei carichi pendenti	15
4.1 I carichi riscossi	16
4.2 I carichi condonati	22
4.3 I carichi residui: il magazzino dei crediti affidati alla riscossione	24
5. I fattori che hanno inciso sull'accumulo del magazzino crediti	31
5.1 I crediti non riscossi e inesigibili nel confronto internazionale	33
6. L'attuazione della legge delega di riforma fiscale e l'attività di riscossione	35

1. Introduzione e considerazioni generali¹

Il disegno di legge in esame introduce una misura agevolativa di definizione dei carichi pendenti simile a quelle disposte in precedenza seppure più generosa, in particolare, per l'ampiezza dell'orizzonte temporale entro cui effettuare il pagamento. Sono infatti dovute solo le somme a titolo di capitale e di rimborso delle spese di notifica della cartella e per eventuali procedure esecutive, senza interessi, sanzioni e somme a titolo di aggio. Il pagamento va effettuato in un massimo di centoventi rate mensili senza la possibilità di corrispondere il dovuto in un'unica rata e la decadenza dal beneficio avviene nel caso di mancato, insufficiente o tardivo versamento di otto rate anche non consecutive (paragrafo 3). Le finalità della nuova misura agevolativa consisterebbero, da quanto riportato nella relazione illustrativa, nel ridurre l'entità del magazzino dei crediti affidati all'agente della riscossione e nel favorire famiglie e imprese in difficoltà economica che hanno debiti fiscali derivanti da imposte regolarmente dichiarate e non versate, che peraltro aumentano a causa dell'accumulazione di sanzioni e interessi. Non è tuttavia previsto alcun meccanismo per limitare effettivamente la misura a tali soggetti.

Il provvedimento si inserisce all'interno di un quadro dell'attività di riscossione divenuto nel tempo sempre più complesso, anche per effetto dello stratificarsi di modifiche normative. La disciplina della riscossione dei tributi è stata infatti interessata, nel corso degli ultimi due decenni, da diversi interventi che hanno riguardato aspetti sia organizzativi – tra i quali, l'assetto, la *governance* e la remunerazione dell'agente della riscossione – sia procedurali – in particolare, la reiterata cancellazione dei carichi pendenti, l'introduzione di diverse forme di definizione agevolata, gli interventi sui piani di rateizzazione e sull'avvio e sul perimetro delle procedure di recupero coattivo. A interventi di natura più strutturale sono state affiancate misure temporanee, sebbene in alcuni casi reiterate anche più volte, per venire incontro ai disagi economici connessi con la pandemia e per permettere una più agevole ripresa dell'attività di riscossione alla fine del periodo emergenziale (paragrafo 2).

I numerosi interventi normativi che si sono succeduti nel tempo non sembrano avere inciso in maniera significativa sulle inefficienze che caratterizzano la riscossione coattiva, con evidenti conseguenze sulla dimensione e qualità del magazzino dei crediti affidati alla riscossione e sulle entrate delle Amministrazioni pubbliche. Da un lato, gli interventi hanno agevolato i contribuenti in maniera quasi sempre non selettiva, inclusi coloro che non avrebbero avuto difficoltà ad assolvere ai propri debiti (con la previsione di differenti forme di definizione agevolata, con l'allungamento dei piani di rateizzazione delle cartelle e con vere e proprie forme di condono) e hanno consentito lo smaltimento di una parte, sebbene modesta, della mole di cartelle affidate nel tempo all'agente della riscossione. Dall'altro lato, hanno complicato l'attività che tale soggetto è chiamato a svolgere per effetto dello stratificarsi di norme (forme diverse di riscossione, riammissione nei termini dei contribuenti decaduti da altre tipologie di agevolazione,

¹ Nel testo si fa riferimento esclusivamente all'attività di riscossione gestita dall'Agenzia delle entrate-Riscossione; non si considerano, pertanto, le azioni svolte e i risultati conseguiti dagli altri gestori.

annullamento di carichi ricompresi in forme di definizione o rateizzazione in corso e piani di rateizzazione sempre più lunghi) senza rafforzare la riscossione coattiva e avvicinandola, invece, a un'attività di supporto alla liquidità dei contribuenti. L'iterazione e la stratificazione di forme di agevolazione sempre più generose e di annullamento dei crediti contribuiscono, peraltro, ad alimentare nei contribuenti l'aspettativa che il mancato pagamento dei tributi possa essere sanato o condonato in maniera progressivamente più agevolata, con riflessi negativi sulla riscossione ordinaria e sul gettito complessivo (paragrafo 4).

Complessivamente, a fronte di un carico ruoli affidato all'agente della riscossione che ha raggiunto a fine novembre 2024 oltre 1.865 miliardi (+36,5 per cento rispetto a fine 2019), il riscosso si attesta a circa 178 miliardi (il 9,5 per cento), a dimostrazione di una limitata efficacia dell'azione di riscossione coattiva (paragrafo 4.3). Si tratta prevalentemente di singoli debiti di importo inferiore a 1.000 euro e riguardanti principalmente le persone fisiche. Sulla dimensione del carico complessivo influiscono: l'elevato numero di singoli crediti che annualmente vengono affidati all'agente della riscossione; le tempistiche, spesso lunghe, degli adempimenti che quest'ultimo deve effettuare su ogni credito affidato; la complessa procedura dell'accertamento dell'inesigibilità del credito affidato; il progressivo restringimento del perimetro di azione in termini di procedure per il recupero coattivo del credito; la gestione poco efficiente del sistema di riscossione, sia spontanea che coattiva (paragrafo 5).

Alla stessa data, **il valore del carico contabile residuo**, ovvero al netto delle somme riscosse e di quelle oggetto di sgravio e annullamento pari a 419,5 miliardi, **ammonta a 1.267,6 miliardi** (il 68 per cento del carico affidato), in crescita del 32,8 per cento rispetto al valore del 2019. Di questi, **l'Agenzia delle entrate-Riscossione (AdER) stima in soli 100,8 miliardi** (il 5,4 per cento del carico totale affidato e l'8 per cento di quello residuo contabile) il magazzino residuo lordo, ossia **l'ammontare delle cartelle con un più elevato grado di esigibilità** rispetto al complessivo magazzino ruoli. Si tratta di circa 291 milioni di singoli crediti contenuti in circa 175 milioni di cartelle, avvisi di addebito o di accertamento esecutivo.

Gli interventi degli ultimi anni, in parte riproposti con il DDL in esame, non hanno contribuito in maniera rilevante allo smaltimento dei crediti da riscuotere. Gli introiti da definizione agevolata, ad eccezione di quelli della più conveniente rottamazione quater, sono significativamente inferiori rispetto alle attese per effetto dell'elevata incidenza di contribuenti che dopo l'accesso al programma (e quindi dopo il pagamento delle prime rate) omettono di completare il pagamento dell'intero importo dovuto. Complessivamente, gli interventi hanno consentito di ridurre il magazzino dei ruoli, a tutto marzo 2024, di circa 112 miliardi, di cui 30 miliardi per effetto delle definizioni agevolate già concluse (salite a 31,6 a tutto novembre 2024) e oltre 82 miliardi dall'annullamento dei carichi. Rimane rilevante il ritmo di accumulazione annuale di nuovi crediti (paragrafo 4.3).

Misure ripetute di definizione agevolata o di annullamento dei debiti pregressi possono alimentare aspettative su futuri condoni con effetti negativi sui versamenti per adeguamento spontaneo (da avvisi bonari e lettere di *compliance*), sulla riscossione ordinaria (da attività di accertamento) e su quella coattiva ordinaria (a fronte di accordi con l'Amministrazione o di piani di rateizzazione da quest'ultima accordati) e, in generale, sulla *tax compliance*. Inoltre, non vanno trascurati gli effetti che queste misure hanno sull'equità complessiva del sistema fiscale. I contribuenti che beneficiano di forme di definizione agevolata o annullamento dei debiti non sono, infatti, necessariamente soggetti con minore capacità contributiva rispetto a chi paga regolarmente le imposte e a chi, dopo aver ricevuto una cartella, paga l'intero importo richiesto senza attendere future forme di agevolazione. Queste misure dovrebbero pertanto essere affiancate da un miglioramento dell'efficienza sia dei meccanismi di riscossione coattiva sia di stimolo all'adeguamento spontaneo in sede di versamento dei tributi.

Nel confronto internazionale, pur preso con le dovute cautele data la complessità del tema e delle norme che lo caratterizzano, nel 2022 l'Italia risultava il paese che dopo la Grecia registrava il valore più elevato dell'incidenza dello stock dei debiti non riscossi a fine anno sul totale delle entrate (181 per cento) e quello con il più basso rapporto tra debiti non riscossi esigibili e il totale dei debiti non riscossi (circa il 5 per cento). Si tratta di risultati che dipendono anche dal diverso approccio, più o meno sistematico, seguito nei singoli paesi in relazione al discarico dei crediti pregressi ritenuti non più esigibili (paragrafo 5).

Per una riduzione consistente del magazzino dei crediti è necessario un intervento organico di riforma che preveda, tra le altre cose, una modifica della procedura di riconoscimento dell'inesigibilità del credito affidato e l'introduzione di un meccanismo di cancellazione automatica dei crediti divenuti inesigibili. Ciò consentirebbe all'agente della riscossione di concentrare la propria attività sui crediti con una più alta probabilità di essere incassati. **Andrebbe inoltre consentito all'Agenzia delle entrate di utilizzare al meglio il potenziale informativo a disposizione, garantendo l'interoperabilità delle banche dati,** sia per una maggiore e tempestiva conoscenza delle caratteristiche dei singoli crediti e dei soggetti a cui si riferiscono, sia per una più efficace individuazione e analisi del rischio di evasione e di mancato pagamento.

In questa direzione è intervenuto il D.Lgs. 110/2024, attuativo della legge delega della riforma fiscale, che ha previsto, tra le altre cose, oltre a una pianificazione annuale delle procedure di riscossione: un meccanismo di discarico automatico delle quote affidate all'AdER alla fine del quinto anno successivo all'affidamento; la possibilità che anche prima dello scadere dei cinque anni dalla notifica l'agente della riscossione possa inviare all'ente creditore comunicazione di discarico anticipato delle quote nei casi di fallimento o liquidazione del creditore o qualora abbia verificato la nullatenenza del debitore; la possibilità di riaffidamento del credito da parte dell'ente creditore se in possesso di nuovi elementi reddituali e patrimoniali sul debitore; la costituzione di una Commissione per

l'analisi del magazzino carichi pendenti al fine di individuare soluzioni per il loro scarico parziale o totale con una specifica tempistica (paragrafo 6).

La valutazione del DDL in esame non può prescindere da considerazioni su come esso si inserisca nel generale quadro di riforma. Al riguardo emerge un possibile conflitto tra l'introduzione di una nuova misura di definizione agevolata e il previsto scarico di tutto o parte del magazzino crediti entro la fine del 2031 sulla base di proposte della Commissione istituita a tale scopo. Inoltre, la possibilità concessa agli Enti locali di introdurre forme di definizione agevolata potrebbe trovare una collocazione più consona nell'ambito dell'attuazione della delega fiscale in materia di tributi locali.

Si forniscono, di seguito, dopo una breve descrizione dei recenti provvedimenti riguardanti i carichi pendenti, alcuni elementi ed evidenze sulla gestione del servizio di riscossione e, in particolare, sul magazzino dei carichi non riscossi che possono essere utili per l'analisi delle previsioni contenute nel DDL in esame.

2. I recenti interventi normativi sui carichi non riscossi

2.1 La cancellazione dei carichi pendenti

Negli ultimi due decenni sono stati disposti diversi interventi normativi che hanno portato alla cancellazione di carichi pendenti non riscossi con la finalità di beneficiare, da una parte, i contribuenti e, dall'altra, l'agente della riscossione con riferimento al magazzino dei crediti residui e con effetti sulla gestione dei crediti inesigibili. L'ultimo intervento in ordine temporale è quello della legge di bilancio per il 2023² che ha disposto la cancellazione dei debiti di importo residuo fino a 1.000 euro³ risultanti dai singoli carichi affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2015, anche se ricompresi in altre forme di definizione agevolata (rottamazione ter⁴ e saldo e stralcio⁵). Essa ha stabilito, inoltre, che per le Amministrazioni diverse da quelle statali, dalle agenzie fiscali e dall'ente pubblico previdenziale, l'annullamento avrebbe riguardato solo le somme dovute per interessi e

² Art. 1, c. 222 e seguenti della L. 197/2022.

³ Importo comprensivo di quota capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni.

⁴ Art. 3 del DL 119/2018 che ha previsto la rottamazione dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2017.

⁵ Art. 1, commi 184-198 della legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018) che ha consentito la definizione agevolata dei debiti fiscali e contributivi affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2017 da parte dei contribuenti in comprovata situazione di difficoltà economica (accertata attraverso l'ISEE) e art. 16-bis del DL 34/2019 che ha riaperto i termini di adesione alla rottamazione ter e al saldo e stralcio fino al 31 luglio 2019.

sanzioni⁶. Gli impatti finanziari della misura erano stati ufficialmente stimati in 592 milioni nel periodo 2023-2032⁷, a fronte di un valore dei crediti annullati pari a circa 19 miliardi⁸.

Questa misura ricalca analoghi provvedimenti introdotti dal 2012.

La legge di stabilità per il 2013⁹ aveva stabilito l'annullamento dei crediti di importo non superiore a 2.000¹⁰ euro iscritti a ruolo fino al 31 dicembre 1999 e l'abbandono delle attività di competenza dell'agente della riscossione per le altre tipologie di crediti esclusi dall'annullamento, prevedendo inoltre, per entrambi, la disapplicazione delle disposizioni in materia di discarico per inesigibilità¹¹.

Il DL 119/2018 ha previsto l'annullamento dei singoli carichi di importo residuo fino a 1.000 euro¹² affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010¹³. Tale cancellazione ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti e ha determinato una riduzione del magazzino residuo dei ruoli per 32,2 miliardi, pari a circa il 3,5 per cento del carico residuo contabile alla data di entrata in vigore del provvedimento. Più significativo è stato l'impatto di questa misura in termini di numero di singole partite annullate, pari a oltre 123 milioni e a quasi il 40 per cento dei 309 milioni di singoli crediti ancora in essere alla data del provvedimento¹⁴.

Il DL 41/2021, infine, ha previsto lo stralcio dei debiti di importo residuo fino a 5.000 euro¹⁵ risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, anche se ricompresi nelle forme di definizione agevolata (rottamazione ter e saldo e stralcio¹⁶) riferite ai debiti affidati dal 2000 al 2017¹⁷. A differenza dell'analogo

⁶ In realtà il DL 198/2022 (decreto Milleproroghe, convertito con la L. 14/2023) aveva già stabilito che anche gli enti diversi dalle Amministrazioni statali potessero disporre con atto proprio la cancellazione integrale dei carichi residui, quindi non solo di interessi e sanzioni ma anche della quota a titolo di capitale. In particolare, in base a quanto stabilito dalla L. 14/2023, la data di effettivo annullamento dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015 risultanti al 1° gennaio 2023 è stata rinviata dal 31 marzo al 30 aprile 2023 e sempre al 30 aprile fissata la sospensione delle attività di riscossione per tutti i carichi rientranti nello stralcio.

⁷ Comprensivi di mancate entrate da rottamazione ter, da riscossione ordinaria da ruoli, da aggio da riscossione e di rimborsi spese per procedure esecutive e diritti di notifica.

⁸ Corte dei conti (2024), "Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023", 27 giugno, che riporta dati a tutto il 30 aprile 2023 dell'Agenzia delle entrate.

⁹ L. 228/2012, art. 1, cc. 527-545.

¹⁰ Importo comprensivo di quota capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni.

¹¹ Previste dagli artt. 19 e 20 del D.Lgs. 112/1999.

¹² Importo comprensivo di quota capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni.

¹³ Sono escluse: le somme dovute per recupero di aiuti di Stato dichiarati illegali; i crediti da condanna della Corte dei conti; le multe, le ammende e le sanzioni a seguito di sentenze penali di condanna; le risorse proprie tradizionali della UE; l'IVA riscossa all'importazione.

¹⁴ Si veda la "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi" redatta ai sensi dell'art. 4, c. 10 del DL 41/2021 e presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 14 luglio 2021 (XVIII Legislatura Doc. XXVII n. 25).

¹⁵ Comprensivi di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni.

¹⁶ Si vedano le note 4 e 5.

¹⁷ Al pari dell'analogo misura di annullamento dei debiti fino a 1.000 euro approvata con il DL 119/2018, sono escluse: le somme dovute per recupero di aiuti di Stato dichiarati illegali; i crediti da condanna della Corte dei conti; le multe, le ammende e le sanzioni a seguito di sentenze penali di condanna; le risorse proprie tradizionali della UE; l'IVA riscossa all'importazione.

provvedimento del DL 119/2018, che non condizionava l'accesso alla situazione reddituale, la misura era rivolta esclusivamente ai soggetti che nel 2019 avevano un reddito imponibile non superiore a 30.000 euro. Gli impatti finanziari della misura erano stimati ufficialmente in 666,3 milioni nel periodo 2021-25.

Considerando tutte le misure di stralcio dei debiti non riscossi introdotte a partire dal DL 119/2018, il valore dei crediti annullati ammonterebbe a circa 82 miliardi¹⁸.

2.2 *La definizione agevolata dei carichi pendenti*

Dal 2016, ai provvedimenti di annullamento dei carichi affidati all'agente della riscossione sono stati affiancati numerosi interventi che hanno consentito ai contribuenti di definire in maniera agevolata i debiti iscritti a ruolo. Anche queste misure – caratterizzate da ripetute proroghe dei termini di adesione, anche per far fronte alle difficoltà economiche dei contribuenti durante il periodo emergenziale del COVID – hanno contribuito a delineare un quadro della riscossione molto variegato e ad aumentare la complessità della gestione di tali pratiche da parte dell'AdER, assorbendo una parte non trascurabile delle risorse dedicate alle ordinarie operazioni di riscossione.

Un primo intervento è rappresentato dalla cosiddetta rottamazione delle cartelle che prevedeva, nel suo impianto normativo originale (DL 193/2016), la possibilità per il contribuente di escludere dal pagamento le sanzioni e gli interessi di mora. Erano comunque dovuti, oltre alla quota capitale della cartella (ossia le imposte e i tributi), gli interessi per la ritardata iscrizione a ruolo, le somme a titolo di aggio (calcolate solo sul capitale e sugli interessi), le spese per le procedure esecutive e quelle di notifica della cartella. Il pagamento di quanto dovuto poteva essere effettuato in un'unica soluzione o in un numero di rate inferiore a quello concesso con altre forme ordinarie e straordinarie di rateizzazione¹⁹. Il mancato o tardivo pagamento di una delle rate comportava il decadere dell'agevolazione. La rottamazione riguardava le cartelle affidate dagli enti creditori fino a fine 2016 e i debiti per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto (24 ottobre 2016), fosse già in corso una rateizzazione, a condizione di avere adempiuto a tutti i versamenti con scadenza dal 1° ottobre al 31 dicembre 2016.

Alla prima rottamazione ne sono succedute altre tre che hanno via via esteso l'applicabilità della definizione agevolata a carichi affidati in anni successivi al 2016 e che hanno consentito, tra le altre cose, di recuperare i soggetti decaduti dai benefici per non essere in regola con i pagamenti delle rate e di rendere omogeneo il numero di rate.

In particolare, il DL 148/2017, introducendo la rottamazione bis, ha stabilito la riapertura della definizione agevolata per i carichi affidati nel 2016 se non ricompresi nella prima

¹⁸ Dato dell'Agenzia delle entrate a tutto il 30 aprile 2023 riportato in Corte dei conti (2024), *op. cit.*.

¹⁹ Il numero massimo di rate era 72 in caso di rateizzazione ordinaria e 120 in caso di rateizzazione straordinaria.

rottamazione e l'estensione a quelli risultanti fino al 30 settembre 2017. È stata inoltre prevista la possibilità di aderire alla definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2016 e compresi in piani di rateizzazione al 24 ottobre 2016 per i quali il contribuente non fosse stato ammesso alla precedente rottamazione a causa del mancato pagamento delle rate scadute nel 2016.

Il DL 119/2018 e la legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018) hanno introdotto un pacchetto di misure in materia di cosiddetta pace fiscale²⁰, tra le quali rientravano, oltre alla rottamazione ter, la definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione a titolo di risorse proprie della UE, il saldo e stralcio e il menzionato stralcio delle mini-cartelle entro i 1.000 euro. Con la rottamazione ter è stata riaperta la possibilità di definire in modo agevolato i carichi già ricompresi nelle due precedenti edizioni ed è stata disposta l'estensione ai carichi affidati fino a fine 2017. Il DL 119/2018 ha inoltre differito i termini di pagamento legati alla rottamazione bis per renderli coerenti con quelli della rottamazione ter, che prevedeva un numero più elevato di rate. Il saldo e stralcio prevedeva la possibilità, per le sole persone fisiche caratterizzate da una grave e comprovata situazione di difficoltà economica²¹, di effettuare un pagamento ridotto del capitale e degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo²² (con percentuali crescenti all'aumentare dell'ISEE familiare)²³ e di beneficiare dell'annullamento di sanzioni e interessi di mora. Rientravano nel saldo e stralcio i carichi affidati all'agente della riscossione tra il 2000 e il 2017. Il DL 34/2019 ha riaperto i termini per l'adesione alla rottamazione ter e al saldo e stralcio fino al 31 luglio 2019. Tali termini sono poi stati ulteriormente riaperti e prorogati al 30 novembre 2019 dal DL 124/2019 e al 10 dicembre 2020 dal DL 34/2020 (decreto Rilancio). Quest'ultimo ha inoltre stabilito la possibilità, per i soggetti decaduti dalla rottamazione ter per mancato, insufficiente o tardivo versamento delle somme scadute nel 2019, di richiedere la rateizzazione delle somme ancora dovute. Analoga previsione era contenuta nel DL 137/2020 (decreto Ristori) anche per i debiti che erano stati oggetto della prima rottamazione e della rottamazione bis e per i quali i contribuenti erano successivamente decaduti dai benefici per mancato pagamento delle rate. L'attività di riscossione è inoltre stata fortemente condizionata durante l'emergenza pandemica da numerosi interventi di sospensione dei pagamenti, di spostamento delle scadenze delle rate e di riammissione nei termini per soggetti decaduti dalle agevolazioni.

²⁰ Rientravano tra le misure in materia di pace fiscale anche quelle che introducevano definizioni agevolate per diversi atti di accertamento e controllo, per i processi verbali di constatazione, per le cosiddette liti pendenti e per le irregolarità formali.

²¹ Potevano aderire al saldo e stralcio le persone fisiche con un ISEE familiare non superiore a 20.000 euro o per le quali alla data di presentazione della dichiarazione di adesione, risultava già presentata la procedura di liquidazione del patrimonio del debitore in crisi da sovraindebitamento (di cui all'art. 14-ter della L. 3/2012).

²² Rientravano nel saldo e stralcio i debiti relativi a omessi versamenti dovuti in autoliquidazione in base alle dichiarazioni annuali e ai contributi previdenziali spettanti alle casse professionali o alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi dell'INPS.

²³ Le percentuali di pagamento delle somme dovute a titolo di capitale e interessi di ritardata iscrizione a ruolo erano: 16 per cento, con ISEE fino a 8.500 euro; 20 per cento, con ISEE da 8.500,01 a 12.500 euro; 35 per cento, con ISEE da 12.500,01 a 20.000 euro. Per quei soggetti per i quali la situazione di grave e comprovata difficoltà economica era confermata dalla già avvenuta apertura della procedura di liquidazione, era previsto il pagamento di una quota pari al 10 per cento delle somme dovute a titolo di capitale e interessi di ritardata iscrizione.

I termini per l'adesione alla rottamazione ter e al saldo e stralcio sono stati infatti ulteriormente riaperti e prorogati, a seconda della diversa scadenza delle rate, fino al 20 novembre 2022 (DDL 41, 146 e 215 del 2021 e DL 4/2022).

Infine, la legge di bilancio per il 2023 (L. 197/2022, art. 1, cc. 231-252), oltre alla menzionata cancellazione dei debiti fino a 1.000 euro, ha introdotto la rottamazione quater con riferimento ai debiti relativi ai carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022²⁴. Sono ricompresi anche i debiti per i quali il contribuente ha aderito a precedenti forme di definizione agevolata (inclusi la rottamazione ter e il saldo e stralcio) e per i quali sia decaduto dal beneficio per mancato pagamento di una rata o dell'importo dovuto. La misura risulta più vantaggiosa delle precedenti per i contribuenti che vi aderiscono. Essa prevede, infatti, il pagamento della sola quota capitale e delle spese per eventuali procedure esecutive e di notifica, senza corresponsione degli interessi di mora e delle sanzioni inclusi nella cartella (esclusi anche nelle precedenti rottamazioni), degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo e delle somme maturate a titolo di aggio (inclusi invece nelle precedenti rottamazioni). Il pagamento può essere effettuato in un'unica soluzione ovvero rateizzato in un massimo di diciotto rate trimestrali (su un arco temporale di cinque anni)²⁵. Un ulteriore beneficio concesso dalla nuova agevolazione è quindi rappresentato dalla possibilità di avvalersi di un piano di pagamenti più esteso rispetto a quelli in corso e previsti dalle precedenti rottamazioni. Diversi sono pertanto gli elementi ai quali possono collegarsi aspettative di adesione superiore a quelle delle precedenti definizioni, anche in virtù della facoltà concessa di mutuare i benefici della rottamazione ter con quelli più ampi della rottamazione quater. Di questa circostanza è stato tenuto conto nella relazione tecnica che ipotizza un tasso di adesione dell'1,84 per cento (rispetto a tassi valutati *ex post* dell'1,1 per cento della prima rottamazione e dell'1,3 della rottamazione ter), stima i carichi oggetto di adesione in 19,45 miliardi e gli incassi attesi totali in 12,78 miliardi. L'impatto finanziario complessivo del provvedimento sul periodo 2023-2032, tenendo conto delle minori entrate da riscossione ordinaria, è stimato ufficialmente pari a 1,4 miliardi, di cui 1,1 miliardi di mancate entrate da riscossione da ruoli e 0,3 di quota di aggio da riscossione²⁶.

²⁴ Per le sanzioni amministrative, comprese quelle per violazioni del codice della strada, la rottamazione si applica alla sola quota di interessi e alle somme dovute per aggio. Analogamente a precedenti edizioni della rottamazione, non rientrano nella definizione agevolata alcune tipologie di carichi, quali: quelli per recupero degli aiuti di Stato; i crediti derivanti da condanne della Corte dei conti; multe, ammende e sanzioni pecuniarie a seguito di sentenze penali di condanna; debiti relativi alle risorse proprie tradizionali della UE e all'IVA riscossa all'importazione. È inoltre stato previsto che possano rientrare nella definizione agevolata anche i carichi degli enti di previdenza privati, solo previa apposita delibera dell'ente.

²⁵ La prima e la seconda rata sono pari, ognuna, al 10 per cento delle somme complessivamente dovute; le restanti rate sono invece di pari importo. Sull'importo delle rate è prevista l'applicazione di un interesse del 2 per cento annuo a decorrere dal 1° novembre 2023.

²⁶ Per approfondimenti si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Memoria del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisauro, sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41 recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19", 8 aprile e Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente

Anche per la rottamazione quater sono stati previsti il differimento dei termini di pagamento e la riammissione nei termini, nonostante fosse ampiamente conclusa l'emergenza pandemica e si fosse in un periodo di progressiva ripresa dell'attività di riscossione. Le scadenze di pagamento delle prime due rate (ottobre e novembre 2023) sono state differite dapprima al 18 dicembre 2023 dalla L. 191/2023 e successivamente al 15 marzo 2024 dalla L. 18/2024²⁷. Inoltre, il termine di pagamento della rata in scadenza il 31 luglio 2024 è stato spostato al 15 settembre 2024. Da ultimo, la L. 15/2025²⁸, ha riammesso all'agevolazione coloro che, al 31 dicembre 2024, erano decaduti dal beneficio per omesso, insufficiente o tardivo versamento. Il pagamento del dovuto, a cui si applica un tasso di interesse del 2 per cento annuo dal 1° novembre 2023, può essere effettuato in unica soluzione entro il 31 luglio 2025 o in un massimo di dieci rate di pari importo.

Complessivamente, a tutto novembre 2024, dalle diverse edizioni della rottamazione delle cartelle sono stati incassati 31,6 miliardi²⁹ (si veda il paragrafo 4.1).

3. Il disegno di legge in esame

Il disegno di legge in esame ripropone, estendendolo, uno schema agevolativo analogo a quello della rottamazione quater consentendo la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2023 corrispondendo solo le somme a titolo di capitale e di rimborso delle spese di notifica della cartella e per eventuali procedure esecutive. Come per la precedente rottamazione quater non sono dunque dovuti interessi, sanzioni e somme a titolo di aggio. La misura risulta tuttavia più favorevole delle precedenti per il contribuente: viene riconosciuto un allungamento dell'orizzonte temporale di pagamento, che può raggiungere centoventi rate mensili di cui la prima da corrispondere entro il 31 luglio 2025 e non è consentito effettuare un unico versamento come invece era possibile per le precedenti edizioni di rottamazione; i benefici della definizione decadono solo dopo il mancato, insufficiente o tardivo versamento di otto rate anche non consecutive.

Sono ammessi alla rottamazione quinquies anche i debiti relativi a precedenti procedure di pace fiscale (rottamazioni e saldo e stralcio) e, in particolare, quelli già oggetto della rottamazione quater anche se il contribuente era decaduto dal piano di pagamento perdendone i benefici.

dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022", 23 novembre.

²⁷ Di conversione del DL 215/2023 (decreto Milleproroghe). Sono state differite al 15 marzo 2024 anche la terza rata in scadenza il 28 febbraio 2024 e le prime due rate (31 gennaio e 28 febbraio 2024) dovute dalle popolazioni delle regioni colpite dalle alluvioni del maggio 2023.

²⁸ Di conversione del DL 202/2024 (decreto Milleproroghe).

²⁹ Si veda Ruffini, E. M. (2024), "Relazione del mandato in Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate-Riscossione e in Equitalia. Iniziative realizzate e risultati conseguiti nel periodo giugno 2015 - 2018 e gennaio 2020 - dicembre 2024".

La nuova misura agevolativa, secondo quanto indicato nella relazione illustrativa, sarebbe diretta a ridurre l'entità del magazzino dei crediti affidati all'agente della riscossione e a favorire famiglie e imprese in difficoltà economica con debiti fiscali derivanti da imposte regolarmente dichiarate e non versate. Non è tuttavia previsto alcun meccanismo per limitare effettivamente la misura a tali soggetti.

Viene prevista la possibilità per gli Enti locali di introdurre la definizione agevolata delle proprie entrate non riscosse e affidate agli agenti della riscossione dal 2018 al 2023 consentendo l'esclusione del pagamento delle sanzioni. Il provvedimento che dispone l'introduzione della procedura di definizione dovrà poi indicare, tra gli altri elementi, il numero massimo di rate con la relativa scadenza, che non può in ogni caso superare il 31 dicembre 2026. Anche per i crediti degli Enti locali, il mancato pagamento di otto rate anche non consecutive determina la decadenza dal beneficio.

Il DDL in esame introduce dunque una misura agevolativa di definizione dei carichi pendenti più generosa delle precedenti, sia per importi (tranne che per la rottamazione quater) sia per l'orizzonte temporale di pagamento del dovuto. Non è disponibile una relazione tecnica ma è presumibile che nel primo anno di applicazione l'impatto sulla finanza pubblica in termini di mancate entrate da riscossione da ruoli eventualmente compensate dalle maggiori entrate nel periodo di vigenza dell'agevolazione sia più alto rispetto alle precedenti edizioni della rottamazione, anche della quater³⁰.

A fronte della riproposizione di una definizione agevolata particolarmente generosa non possono non emergere considerazioni in merito agli effetti che misure deflattive e condoni hanno, da un lato, sull'efficacia dell'azione dell'Amministrazione finanziaria in termini di accertamento e controllo e di riscossione e, dall'altro, sull'evasione fiscale. Una valutazione più completa di questo tipo di interventi, anche ripetuti, in periodi di tempo relativamente brevi a beneficio di chi non ha onorato i propri debiti non dovrebbe limitarsi solo a valutare gli effetti di gettito derivanti dall'adesione a misure di definizione agevolata. Dovrebbero, infatti, essere valutati anche gli impatti indiretti che aspettative su futuri condoni determinano sulla riduzione dei versamenti per adeguamento spontaneo (ad esempio, nel caso degli avvisi bonari e delle lettere di *compliance* con le quali il contribuente è avvertito di anomalie, omissioni e infedeltà rinvenute nelle dichiarazioni dei redditi rispetto a informazioni a disposizione dell'Agenzia delle entrate), della riscossione ordinaria da attività di accertamento e di quella coattiva ordinaria (ad esempio, dei versamenti a fronte di un accordo con l'Amministrazione o di piani di rateizzazione da quest'ultima accordati) e sul livello generale di *tax compliance*³¹. Di

³⁰ L'onere della rottamazione quater nel primo anno di vigenza, il 2023, era stato stimato nella relazione tecnica in 0,8 miliardi. Le maggiori entrate attese dalla nuova rottamazione (2,6 miliardi) erano più che compensate dai minori introiti relativi alla riscossione ordinaria (-2,9 miliardi) e alla rottamazione ter (-0,4 miliardi). A questi si aggiungevano minori aggi da riscossione per 0,1 miliardi.

³¹ Sugli effetti di misure di definizione agevolata e dei condoni sulle entrate e sulla *tax compliance* si vedano, tra gli altri: Irpet (2021), "Condono, fiscalità regionale ed effetti sulla *compliance*", maggio; Alm, J., McKee, M. e Beck, W. (1990), "Amazing grace: Tax amnesties and compliance", in *National Tax Journal*, vol. 43, n. 1, pagg. 23-37; Bernasconi, M. e Lapecorella, F. (2006), "I condoni nel sistema tributario italiano", in Guerra, M.C. e

queste considerazioni si deve opportunamente tenere conto in ogni occasione in cui si introduce o si ripropone un condono o un discarico automatico dei crediti. Infine, non dovrebbero essere trascurati anche gli effetti che condoni e cancellazioni hanno sull'equità complessiva del sistema fiscale, in considerazione della diversa distribuzione delle opportunità di non pagare le imposte e della capacità contributiva dei contribuenti a cui sono cancellati i debiti, alimentando l'impatto distributivo dell'evasione fiscale. I contribuenti che beneficiano di forme di definizione agevolata o annullamento dei debiti non sono, infatti, necessariamente soggetti con minore capacità contributiva rispetto a chi paga regolarmente le imposte o a chi, dopo aver ricevuto una cartella, paga l'intero importo richiesto senza attendere future forme di sconto del dovuto. È pertanto auspicabile che a forme di cancellazione automatica e di definizione agevolata dei debiti si affianchi un miglioramento generale dell'efficienza sia dei meccanismi di riscossione coattiva sia di stimolo all'adeguamento spontaneo in sede di versamento dei tributi.

4. L'evoluzione e le caratteristiche dei carichi pendenti

I provvedimenti legislativi che si sono susseguiti dal 2016 hanno significativamente modificato e complicato l'attività di riscossione. Da un lato, gli interventi, compresi quelli del disegno di legge in esame, trovano giustificazione nell'intento di andare incontro ai contribuenti che hanno difficoltà ad assolvere ai propri debiti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, con la previsione di differenti forme di definizione agevolata, con l'allungamento dei piani di rateizzazione del pagamento delle cartelle e con vere e proprie forme di condono. Dall'altro, gli interventi sono stati motivati dalla necessità di agevolare lo smaltimento della mole di cartelle nel tempo affidate all'agente della riscossione. Dall'analisi delle norme disciplinanti le forme di definizione agevolata emerge, infatti, quanto complessa sia la loro gestione non solo da parte dei contribuenti ma anche dell'AdER e quanto il complicato stratificarsi di previsioni normative, di forme diverse di riscossione, di riammissione nei termini dei contribuenti decaduti da altre forme di agevolazione, di annullamento di carichi ricompresi in forme di definizione o rateizzazione in corso e di piani di rateizzazione sempre più lunghi abbia allontanato l'attività dell'Agenzia dalla funzione propria di riscossione ordinaria e l'abbia avvicinata a svolgere un ruolo di supporto alla liquidità dei contribuenti³².

Se, da un lato, i ripetuti interventi normativi hanno tratto origine anche dalla constatazione delle difficoltà in cui versa il sistema di riscossione, acuite dalla mancanza di una riforma complessiva e organica, dall'altro, l'obiettivo di agevolare i contribuenti nel

Zanardi, A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006*, Bologna, il Mulino, pagg. 377-405; Stella, P. (1989), "An Economic Analysis of Tax Amnesties", IMF Working Paper n. 42, Fiscal Affairs Department, IMF.

³² Analoghe considerazioni emergono dalla "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2019" e dal "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica - 2021" della Corte dei conti. In particolare, un contribuente con scarsa liquidità potrebbe trovare convenienza a non pagare l'imposta, ricevere la cartella esattoriale e, successivamente, viste le difficoltà economiche, accedere a forme di definizione agevolata (peraltro con la cancellazione di interessi e sanzioni) o a piani di rateizzazione relativamente lunghi.

pagamento delle cartelle è avvenuto, in taluni casi, con modalità che appaiono poco giustificabili. Si pensi, ad esempio, all'annullamento dei carichi per contribuenti sui quali vi fossero comunque aspettative di riscossione perché aderenti a forme di rateizzazione ordinaria o di rottamazione e saldo e stralcio, oppure alla riammissione alle agevolazioni di contribuenti per i quali i benefici delle precedenti rottamazioni erano già scaduti o l'adesione/ammissione a misure agevolative più favorevoli per i contribuenti in regola con i pagamenti. La riproposizione di forme di agevolazione sempre più vantaggiose per il contribuente e di annullamento dei crediti potrebbe, pertanto, avere effetti negativi sia sulla già scarsa efficienza del sistema di riscossione, sia sulla fedeltà fiscale contribuendo ad alimentare l'aspettativa che il mancato pagamento dei tributi possa essere sanato o condonato in maniera progressivamente più agevolata. A questo si aggiunga che gli interventi di annullamento dei singoli carichi affidati entro una certa soglia, ove non accompagnati da una qualche forma di condizionalità sulla situazione economica del contribuente, hanno finito per accordare a singoli soggetti sconti non giustificabili e di importo anche significativo sul debito complessivo nei confronti dell'Amministrazione finanziaria.

Come riflessione ulteriore sugli effetti negativi di forme reiterate di agevolazioni e di un'inefficiente sistema della riscossione sulle aspettative future di riscossione, anche ordinaria, è necessario ricordare che la riduzione del *tax gap* rappresenta una riforma abilitante del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e che i *target* quantitativi M1-C1-116 fissato per il quarto trimestre 2025 e M1-C1-121 indicato per il secondo trimestre 2026 prevedono che la propensione all'evasione risulti nel 2023 e nel 2024 inferiore, rispettivamente, del 5 e del 15 per cento al valore di riferimento del 2019. Politiche non rigorose nella lotta all'evasione e nell'incentivo all'adeguamento spontaneo potrebbero ostacolare il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano.

Ai fini di una valutazione generale del servizio di riscossione coattiva e degli obiettivi del DDL in esame, di seguito vengono fornite alcune evidenze sui carichi riscossi, condonati e residui.

4.1 I carichi riscossi

Dal 2017 la riscossione totale è stata fortemente influenzata da quanto ottenuto attraverso le forme di definizione agevolata. I risultati dell'attività dell'AdER riferibili al 2024 mostrano un riscosso totale (ordinario e da misure straordinarie) pari a 16 miliardi, dei quali oltre il 79 per cento su carichi affidati dall'Agenzia delle entrate (55,6 per cento) e dall'INPS (23,8 per cento). Di questi, circa un terzo (5,4 miliardi) sono ascrivibili alla rottamazione quater³³. Vi hanno contribuito nella misura del 15 per cento del totale anche

³³ Per i dettagli si veda Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione (2025), "Risultati 2024", 18 febbraio.

le riscossioni per conto degli Enti locali (16 per cento sulla riscossione ordinaria e 13 su quella da rottamazione quater)³⁴ (tab. 1).

Offrendo un dettaglio maggiore, il Rapporto di verifica dei risultati della gestione dell'AdER mostra che nel 2023 (ultimo anno per cui sono disponibili dati fino al 31 dicembre), dei 14,8 miliardi complessivamente riscossi, 7,2 (il 48,7 per cento) derivano dalle forme di definizione agevolata – di cui 6,8 da rottamazione quater e 0,4 da rottamazione ter – e 7,6 miliardi (il 51,3 per cento) da riscossione ordinaria, di cui poco meno del 38 per cento da rateizzazione (tab. 2)³⁵. Dai dati emerge la forte crescita degli incassi da forme di definizione agevolata nel 2023 rispetto agli anni precedenti, caratterizzati da un rapido declino anche a causa della crisi pandemica. Il picco del 2023 è connesso con l'introduzione della rottamazione quater, che ha prodotto risultati superiori alle attese indicate originariamente nella relazione tecnica probabilmente per effetto dei maggiori benefici ottenibili rispetto alle precedenti definizioni agevolate e della possibilità di aderirvi offerta anche ai contribuenti per i quali altre definizioni agevolate avevano perso di efficacia.

La tabella mostra, inoltre, che sui buoni risultati del 2022, 2023 e di gran parte del 2024 ha influito anche l'aumento della riscossione ordinaria, che ha raggiunto livelli superiori a quelli degli anni pre-pandemia, e che la sospensione della riscossione durante l'emergenza sanitaria ha fortemente influenzato gli incassi anche nell'anno di ripresa dell'attività di riscossione.

Tab. 1 – Incassi da riscossione nel 2024
(miliardi di euro)

	Riscossione ordinaria	Misure straordinarie Rottamazione quater	Totale riscossione
Totale riscosso	10,6	5,4	16,0
Agenzia delle entrate	5,7	3,2	8,9
Altri Enti statali	0,6	0,2	0,8
INPS	2,5	1,3	3,8
Inail	0,1	0,0	0,1
Comuni	0,6	0,4	1,0
Altri enti diversi	1,1	0,3	1,4

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione (2025), "Risultati 2024", 18 febbraio.

³⁴ Si ricorda che con il DL 193/2016 è stato consentito agli Enti locali, dal 2017, di svolgere attività di riscossione, anche coattiva, delle proprie entrate secondo le seguenti modalità: a) gestione diretta utilizzando risorse dell'Ente; b) società strumentali (in *house providing*); c) affidamento a società esterne con ordinaria procedura a evidenza pubblica; d) affidamento diretto all'AdER, previa delibera. Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "La tassa sui rifiuti: carico fiscale, riscossione e implicazioni sui bilanci dei Comuni", Focus tematico n. 5, 19 dicembre.

³⁵ Va ricordato che da settembre 2021 l'AdER ha gradualmente ripreso la notifica delle cartelle sospesa a causa dell'emergenza pandemica.

Tab. 2 – Incassi da riscossione
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Al 30.11.2024
TOTALE	12.701	10.008	9.863	6.113	6.955	10.833	14.829	14.240
Definizione agevolata	6.512	3.906	3.544	1.597	2.524	1.657	7.225	4.573
Riscossione ordinaria	6.188	6.102	6.319	4.516	4.431	9.176	7.604	9.667
<i>Di cui: da Rateizzazione</i>	<i>3.275</i>	<i>2.811</i>	<i>2.535</i>	<i>2.331</i>	<i>2.366</i>	<i>3.654</i>	<i>2.876</i>	<i>4.347</i>
<i>Incidenza su riscossione ordinaria</i>	<i>52,9%</i>	<i>46,1%</i>	<i>40,1%</i>	<i>51,6%</i>	<i>53,4%</i>	<i>39,8%</i>	<i>37,8%</i>	<i>45,0%</i>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione, "Rapporto di verifica dei risultati della gestione", vari anni e, per il 2024, Ruffini, E. M. (2024), "Relazione del mandato in Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate-Riscossione e in Equitalia. Iniziative realizzate e risultati conseguiti nel periodo giugno 2015-settembre 2018 e gennaio 2020-dicembre 2024".

Va infine osservato che, ad eccezione di quelle da rottamazione quater, le riscossioni da definizione agevolata, seppure in ripresa dal 2021, sono significativamente inferiori alle attese ufficiali. Questo è collegabile al fatto che se, da un lato, la definizione agevolata va incontro a esigenze dei contribuenti in difficoltà nel pagamento dell'intero importo della cartella, dall'altro, a queste agevolazioni e al loro stratificarsi sono anche collegati mancati introiti. Vi è, infatti, un'elevata incidenza di contribuenti che dopo l'accesso alla definizione agevolata (e quindi dopo il pagamento delle prime rate) omettono di completare il pagamento dell'intero importo dovuto. In generale, vi è il rischio che l'introduzione di forme di definizione agevolata, che in alcuni casi costituiscono vere e proprie forme di condono, possa comportare in prospettiva anche una riduzione della riscossione ordinaria. Da una parte, infatti, viene progressivamente a ridursi l'ammontare dei crediti riscuotibili in riscossione ordinaria e, dall'altra, il contribuente fa affidamento sull'introduzione di nuove o reiterate misure di agevolazione sul dovuto non pagato in forma ordinaria.

La tabella 3 mostra l'importo riscosso sul totale del carico affidato netto di sgravi o sospensioni (carico riscuotibile) per anno di consegna e per anno di riscossione. Le percentuali di riscossione nello stesso anno di affidamento del carico sono basse e non raggiungono, tranne che nel 2015, il 15 per cento; vi contribuiscono, tra le altre cose, oltre al mancato pagamento del dovuto, le tempistiche di avvio delle procedure di riscossione e di concessione di rateizzazioni. Nel 2022 e nel 2023, nonostante sia ripresa l'attività di riscossione dopo la sospensione durante l'emergenza pandemica, esse si attestano, rispettivamente, al 5,6 e al 2,2 per cento. Complessivamente, a fronte di un carico totale affidato dal 2000 di circa 1.265 miliardi, il riscosso si attesta a circa 185 miliardi, pari al 14,6 per cento del carico riscuotibile.

Tab. 3 – Incassi da riscossione
(milioni di euro)

Anno consegna	Carico affidato netto (CN)	Importo riscosso (IR) (2000-23)	% IR/CN	Importo riscosso 2015	%	Importo riscosso 2016	%	Importo riscosso 2017	%	Importo riscosso 2018	%	Importo riscosso 2019	%	Importo riscosso 2020	%	Importo riscosso 2021	%	Importo riscosso 2022	%	Importo riscosso 2023	%
2000-2014	678.693	127.141	18,7%	7.129	81,9%	5.718	61,8%	7.457	54,1%	4.294	39,8%	2.928	27,6%	1.685	25,7%	1.977	27,2%	1.682	15,5%	1.908	12,9%
2015	68.939	10.323	15,0%	1.576	18,1%	2.269	24,5%	2.202	16,0%	1.265	11,7%	957	9,0%	488	7,4%	587	8,1%	521	4,8%	459	3,1%
2016	64.707	9.298	14,4%	-	-	1.260	13,6%	2.897	21,0%	1.579	14,6%	1.092	10,3%	540	8,2%	668	9,2%	611	5,6%	652	4,4%
2017	65.656	8.769	13,4%	-	-	-	-	1.223	8,9%	2.428	22,5%	1.696	16,0%	776	11,8%	971	13,4%	845	7,8%	830	5,6%
2018	66.402	8.526	12,8%	-	-	-	-	-	-	1.227	11,4%	2.443	23,0%	1.214	18,5%	1.013	14,0%	1.290	11,9%	1.339	9,0%
2019	66.121	8.082	12,2%	-	-	-	-	-	-	-	-	1.493	14,1%	1.671	25,5%	1.343	18,5%	1.735	16,0%	1.840	12,4%
2020	47.343	3.509	7,4%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	188	2,9%	477	6,6%	1.497	13,8%	1.348	9,1%
2021	49.772	3.502	7,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	222	3,1%	1.451	13,4%	1.830	12,3%
2022	69.071	3.864	5,6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.201	11,1%	2.663	18,0%
2023	87.782	1.962	2,2%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.962	13,2%
Totale	1.264.757	184.976	14,6%	8.705	100,0%	9.247	100,0%	13.779	100,0%	10.793	100,0%	10.608	100,0%	6.561	100,0%	7.258	100,0%	10.833	100,0%	14.829	100,0%

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione, "Rapporto di verifica dei risultati della gestione", vari anni.

Le tabelle 4 e 5 riportano, rispettivamente, il numero di contribuenti che hanno presentato istanza di adesione alle diverse forme di rottamazione e al saldo e stralcio e i relativi dati di carico lordo³⁶ e riscosso, nonché l'omesso versamento³⁷. La percentuale di quest'ultimo è particolarmente elevata per le prime edizioni della rottamazione, indicando la presenza di numerosi contribuenti che hanno aderito a esse ma che non hanno completato il pagamento di quanto previsto sulla base delle dilazioni concesse. Nel caso della rottamazione bis essa raggiunge quasi il 68 per cento. Vi è invece la conferma dei risultati positivi e oltre le attese della rottamazione quater, plausibilmente dovuti alle maggiori agevolazioni concesse. La percentuale di omesso versamento nel primo anno di adesione scende al 10,2 per cento, anche se l'ammontare assoluto delle rate scadute nel 2023 e non versate rimane elevato, attestandosi a 5,4 miliardi. Per una valutazione piena occorrerà attendere l'evoluzione dei versamenti negli anni successivi.

Dal Rapporto di verifica dei risultati della gestione dell'AdER per il 2023 si evince, inoltre, che le cartelle oggetto di rottamazione quater sono state oltre 26,6 milioni e che relativamente a esse, il 56 per cento dei contribuenti ha richiesto l'adesione per debiti complessivamente inferiori a 5.000 euro, il 13 per cento per debiti da 5.000 a 10.000 euro, il 22 per debiti da 10.000 a 50.000 euro e il restante 9 per cento per debiti superiori a 50.000 euro³⁸. Tali dati, da un lato, confermano il carattere fortemente agevolativo della misura, considerata, tra le altre cose, la possibilità di dilazionare il pagamento in diciotto rate anche per debiti di importo modesto e, dall'altro, mostrano che la mancanza di un tetto massimo ai carichi definibili ha permesso di accordare il beneficio anche a contribuenti caratterizzati da significative posizioni debitorie.

Tab. 4 – Contribuenti richiedenti l'adesione alle definizioni agevolate

	N. contribuenti
Rottamazione	1.707.354
Rottamazione bis	965.789
Rottamazione ter	1.628.933
Saldo e stralcio	40.081
Rottamazione quater	3.050.000

Fonte: elaborazioni su dati pubblicati in Corte dei conti (2024), "Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023", 27 giugno.

³⁶ Il carico lordo si riferisce all'importo dei debiti comprensivi di carico, mora, aggio, diritti di notifica e spese esecutive.

³⁷ L'omesso versamento non sempre coincide con la differenza tra l'introito previsto a seguito della specifica rottamazione e il riscosso nei termini perché: nel caso della rottamazione esclude gli interessi di dilazione per opzione di pagamento rateale; nel caso della rottamazione ter considera la quota confluita nella rottamazione quater; nel caso della rottamazione quater non considera il riscosso nel 2023 su rate in scadenza successivamente al 2023. La percentuale è calcolata rispetto all'introito previsto. Si fa presente che l'importo previsto si riferisce a quello del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata e non a quello indicato nella relazione tecnica.

³⁸ Il Rapporto indica inoltre che dei 3,05 milioni di contribuenti che hanno chiesto di aderire alla rottamazione quater, oltre 2,5 milioni sono persone fisiche e le restanti 500.000 sono imprese e persone giuridiche.

Tab. 5 – Incassi da definizioni agevolate (1)
(milioni di euro)

	Rottamazione				Rottamazione bis				Rottamazione ter				Saldo e stralcio				Rottamazione quater				
	Carico lordo	Introito previsto a seguito rottamaz.	Riscosso nei termini	Omesso vers.to	Carico lordo	Introito previsto a seguito rottamaz.	Riscosso nel periodo 2018-2023	Omesso vers.to	Carico lordo	Introito previsto a seguito rottamaz.	Riscosso nel periodo 2019-2023	Omesso vers.to	Carico lordo	Introito previsto a seguito rottamaz.	Riscosso nel periodo 2019-2022	Omesso vers.to	Carico lordo	Introito previsto a seguito rottamaz.	Introito previsto per rate scadenti nel 2023	Riscosso totale nel 2023	Omesso vers.to
Fino al 2000	483	186	91	96	168	60	16	42	502	170	54	103	119	10	3	5	454	106	24	11	13
2001	435	179	91	89	87	32	10	21	413	135	58	77	96	8	4	5	410	78	18	7	11
2002	501	203	75	129	119	42	13	29	508	163	41	115	157	13	6	7	529	125	42	7	35
2003	273	107	72	36	80	31	11	20	276	104	47	51	16	2	0	1	406	94	21	14	7
2004	419	178	92	88	122	49	16	34	436	175	50	119	117	11	4	6	433	129	32	15	17
2005	454	192	101	93	155	67	23	44	464	193	42	148	104	10	4	6	456	143	33	14	19
2006	998	450	233	220	398	211	53	158	1.069	439	100	332	517	50	22	28	1.067	371	88	37	53
2007	892	417	219	201	349	173	38	136	946	397	83	304	237	24	10	13	889	324	79	30	50
2008	1.051	533	276	261	360	186	54	131	1.062	477	106	362	340	36	15	21	956	347	85	41	46
2009	1.287	628	305	327	540	245	63	182	1.299	574	127	436	236	25	10	14	1.381	498	114	40	76
2010	1.782	892	446	453	578	288	82	207	2.060	955	204	733	493	55	24	31	1.920	711	172	77	99
2011	2.148	1.144	526	626	703	382	117	264	2.777	1.427	401	990	783	94	48	45	2.644	1.151	265	121	150
2012	2.558	1.466	674	801	773	464	151	314	3.538	2.008	510	1.458	866	114	62	52	2.837	1.186	274	125	155
2013	3.412	1.970	915	1.069	1.120	671	223	448	4.166	2.423	694	1.663	955	131	71	60	3.709	1.642	399	191	216
2014	4.535	2.800	1.266	1.552	1.663	1.056	322	735	5.819	3.622	1.079	2.442	1.533	223	127	96	4.796	2.286	540	251	301
2015	5.624	3.417	1.548	1.891	1.932	1.237	365	873	6.721	4.254	1.304	2.828	1.145	170	100	70	5.580	2.583	610	255	367
2016	7.011	4.433	2.060	2.403	2.221	1.493	423	1.069	7.245	4.868	1.546	3.129	1.220	192	114	79	6.317	3.265	746	373	390
2017	694	485	276	213	4.195	2.643	1.038	1.607	9.895	6.723	2.335	4.134	1.424	233	142	91	7.692	4.042	907	484	445
2018	-	-	-	-	-	-	-	-	417	279	115	151	153	26	16	9	10.870	6.549	1.450	895	598
2019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.983	9.302	2.038	1.282	816
2020	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.503	6.353	1.398	889	550
2021	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.626	7.790	1.721	1.122	652
2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.909	3.753	833	524	334
Totale	34.557	19.680	9.266	10.548	15.563	9.330	3.018	6.314	49.613	29.386	8.896	19.575	10.511	1.427	782	639	97.367	52.828	11.889	6.805	5.400

Fonte: elaborazioni su dati pubblicati in Cortei dei conti (2024), "Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023", 27 giugno.

(1) Il totale riflette le somme delle rispettive colonne. L'omesso versamento non sempre coincide con la differenza tra l'introito previsto a seguito della specifica rottamazione e il riscosso nei termini perché: nel caso della rottamazione esclude gli interessi di dilazione per opzione di pagamento rateale; nel caso della rottamazione ter considera la quota confluita nella rottamazione quater; nel caso della rottamazione quater non considera il riscosso nel 2023 su rate in scadenza successivamente al 2023.

Un ultimo aspetto da considerare nell'analisi dei carichi riscossi è l'andamento dei versamenti effettuati in base ai piani di rateizzazione ordinaria. La tabella 6 mostra che nel 2023 vi è stata una significativa flessione di tali entrate, che ha comportato la riduzione del loro peso relativo rispetto agli incassi ordinari, flessione registrata anche nel 2022 a causa invece dell'aumento di questi ultimi in relazione, tra le altre cose, alla ripresa dell'attività di riscossione dopo la pandemia. Anche l'istituto della rateizzazione ha subito nel corso degli ultimi anni numerosi interventi normativi che hanno reso questo aspetto della riscossione di difficile gestione da parte dell'AdER, con misure che hanno mirato a riammettere nei termini contribuenti per i quali erano venuti meno i benefici della rateizzazione e ad allungare il numero di rate il cui mancato pagamento non causava la decadenza dai piani di dilazione (attualmente otto rate non pagate anche non consecutive). Tale complessità potrebbe aver incentivato un uso strumentale da parte del contribuente dei piani di rateizzazione per rimandare il più possibile l'estinzione del debito³⁹, anche in mancanza di una condizione di difficoltà economica⁴⁰. Appare quindi auspicabile intervenire anche su tale aspetto con un intervento organico e definitivo che potrebbe trovare sistematizzazione nell'ambito di alcune previsioni contenute nel recente D.Lgs. 110/2024 attuativo, in particolare, dell'articolo 18 della L. 111/2023 di delega fiscale in materia di riscossione (si veda il paragrafo 6).

Tab. 6 – Incassi da rateizzazione
(milioni di euro e percentuali)

Riscossioni	2019	2020	2021	2022	2023
Totale	9.863	6.113	6.955	10.833	14.829
Incassi da rateizzazione	2.535	2.331	2.366	3.654	2.877
Variazione rispetto all'anno precedente	-9,9%	-8,1%	1,5%	54,4%	-21,3%
<i>Incidenza su incassi totali</i>	<i>25,7%</i>	<i>38,1%</i>	<i>34,0%</i>	<i>33,7%</i>	<i>19,4%</i>
<i>Incidenza su incassi ordinari</i>	<i>40,1%</i>	<i>51,6%</i>	<i>53,4%</i>	<i>39,8%</i>	<i>37,8%</i>

Fonte: Corte dei conti (2024), "Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023", 27 giugno.

4.2 I carichi condonati

Con riferimento ai carichi condonati, va osservato che alcuni provvedimenti di cancellazione non hanno previsto un limite di reddito massimo entro il quale il contribuente avrebbe dovuto collocarsi per poter usufruire del beneficio, rendendo

³⁹ Analoghe considerazioni sono contenute in Corte dei conti (2024), "Relazione al rendiconto generale dello stato – Anno 2023".

⁴⁰ Si ricorda che il DL 50/2022 ha innalzato da 60.000 a 120.000 la soglia di importo del debito al di sotto della quale la rateizzazione ordinaria (72 rate) viene concessa dietro semplice richiesta, senza quindi la necessità di documentare una situazione anche temporanea di difficoltà economica.

difficoltoso giustificare il collegamento della misura con necessità legate a crisi di liquidità del beneficiario⁴¹.

La tabella 7 mostra la composizione del riscosso per fasce di debito cumulato per contribuente. Si evince che in tutti gli anni considerati (2017-2024) la fascia fino a 1.000 euro, ma anche le successive due fino a 10.000 euro di debito cumulato, sono anche quelle dove si è riscosso percentualmente di meno. Vanno tuttavia considerati diversi aspetti: in primo luogo, tenendo conto delle sanzioni e degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo, su debiti di importo massimo fino a 1.000 euro la quota capitale di ruoli relativi a imposte non pagate, soprattutto per le cartelle relativamente più datate, può essere molto bassa; in secondo luogo, il riferimento ai singoli carichi comporta che potenzialmente per un contribuente con più debiti sotto soglia la misura determini la cancellazione anche di somme rilevanti; in terzo luogo, l'assenza di una condizionalità sul reddito del soggetto beneficiario implica l'annullamento di carichi anche di importo rilevante a un numero elevato di soggetti, presumibilmente non tutti in crisi di liquidità; in quarto luogo, le fasce di debito cumulato più basse sono anche quelle che sono state maggiormente oggetto in questi anni di definizioni agevolate e annullamenti e quindi quelle sulle quali i contribuenti hanno potuto nutrire aspettative di futuri condoni. Tale ultima considerazione nasce anche dal fatto che, come per lo stralcio disposto dal DL 41/2021, sono state oggetto di annullamento anche somme rateizzate definite con la rottamazione ter e il saldo e stralcio sulle quali vi erano ancora aspettative di una piena riscossione. Infine, i dati mostrano che la riscossione è più efficace su fasce di debito cumulato più alto, raggiungendo percentuali anche oltre il 50 per cento per importi superiori a 100.000 euro.

Tab. 7 – Composizione del riscosso per fasce di debito cumulato (percentuali)

Fasce di debito cumulato per contribuente (euro)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Al 30.11.2024
Da 0 a 1.000	1,4	1,8	1,8	1,2	0,6	2,3	2,2	2,0
Da 1.001 a 5.000	5,0	5,8	5,9	5,9	3,1	6,3	6,1	6,3
Da 5.001 a 10.000	4,9	5,0	4,8	5,3	3,4	4,6	4,6	5,0
Da 10.001 a 50.000	21,8	20,9	19,4	21,8	17,7	17,7	18,2	19,0
Da 50.001 a 100.000	12,0	11,4	11,6	12,1	11,9	10,6	11,4	11,5
Oltre 100.000	54,9	55,0	56,5	53,7	63,3	58,5	57,5	56,3

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione, "Rapporto di verifica dei risultati della gestione", vari anni e, per il 2024, Ruffini, E. M. (2024), "Relazione del mandato in Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate-Riscossione e in Equitalia. Iniziative realizzate e risultati conseguiti nel periodo giugno 2015-settembre 2018 e gennaio 2020-dicembre 2024".

⁴¹ Si tratta, in particolare, di quelli disposti con la legge di bilancio per il 2023 e con il DL 119/2018. La misura introdotta con il DL 41/2021 prevedeva un tetto sia ai carichi condonabili sia al reddito imponibile del soggetto richiedente, limitando quindi la platea dei beneficiari.

L'annullamento dei carichi è una misura a beneficio dei contribuenti in quanto configurabile come una vera e propria forma di condono, ma anche finalizzata a una più efficace attività di riscossione perché riduce la numerosità di debiti molto vetusti e di relativamente basso importo. Sempre dalla tabella 7 emerge infatti l'elevata inefficienza della riscossione proprio su fasce di debito basse. L'agente della riscossione per ciascun debito – anche quelli a cui è connessa un'elevata probabilità di inesigibilità – sarebbe infatti tenuto a esperire ogni attività necessaria per il recupero, con i tempi che ciò comporta e con le relative conseguenze in termini di accumulo del magazzino delle cartelle. La cancellazione, più della rottamazione, di debiti a fronte dei quali la percentuale di recupero sarebbe relativamente bassa consentirebbe all'agente di riscossione di concentrarsi sulle cartelle sulle quali sono più alti i tassi di riscossione. Come già menzionato, considerando le misure approvate dal 2018, il valore complessivo dei carichi annullati è stato di circa 82 miliardi.

4.3 I carichi residui: il magazzino dei crediti affidati alla riscossione

L'analisi dei carichi residui e della composizione del magazzino crediti deve necessariamente essere preceduta da una ricognizione dei carichi affidati annualmente all'AdER, che suggerisce considerazioni sull'attitudine del contribuente alla *compliance* fiscale e quindi sui versamenti spontanei, sulle specificità procedurali del servizio di riscossione coattiva e sul suo limitato grado di efficienza. Dai dati dell'AdER⁴² emerge che nel 2023 sono stati affidati carichi per un valore complessivo di 95 miliardi, in crescita del 19 per cento rispetto al 2022. Ad aumentare sono stati soprattutto i carichi affidati dall'Agenzia delle entrate e connessi alle iscrizioni a ruolo delle annualità che, nonostante abbiamo beneficiato della sospensione dei termini durante il periodo pandemico, non sono state ancora rimosse. La tabella 8 mostra la composizione dei carichi affidati per tipologia di credito, dalla quale emerge il peso relativamente maggiore dei ruoli da Irpef evasa e non riscossa, seguiti da quelli dell'IVA.

L'Analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R) allegata all'Atto del Governo n. 152 in merito allo Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione riporta che ogni anno circa 5.600 enti affidano mediamente 32 milioni di singoli crediti da riscuotere, per un totale di circa 81 miliardi, riferibili a 9,8 milioni di contribuenti e sottesi a 15 milioni di cartelle⁴³. La tabella 9, che riproduce quella contenuta nella sopracitata analisi di impatto, mostra che quasi il 77 per cento delle cartelle emesse si riferisce a debiti di importo entro 1.000 euro e il 94 per cento a debiti di importo entro 5.000 euro. La tabella 10 mostra il numero di cartelle di pagamento elaborate negli ultimi cinque anni.

⁴² Si veda Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione (2024), "Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2023".

⁴³ Per dettagli si veda anche la menzionata "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi" presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 14 luglio 2021.

Tab. 8 – Carichi affidati all’AdER nel 2023 per tipologia di credito

Ente	Tipologia di credito	Peso carichi 2023	Peso carichi ultimo triennio
Ruoli Agenzia delle entrate	IVA	27,4%	23,6%
	Imposta sul reddito delle persone fisiche	32,9%	32,4%
	Imposta sul reddito delle persone giuridiche	7,7%	7,2%
	Altro	4,9%	4,3%
Ruoli Enti previdenziali (INPS-Inail)	Contributi artigiani e commercianti	6,7%	7,9%
	Contributi aziende	6,3%	7,3%
	Contributi Inail	0,8%	1,1%
	Altro	0,8%	1,3%
Ruoli altri Enti statali	Atti giudiziari	3,1%	3,2%
	Sanzioni per infrazioni codice della strada	1,0%	1,2%
	Altro	2,3%	3,0%
Ruoli altri Enti non statali	Entrate tributarie Enti locali e altre entrate (ad es. canoni, quote consortili, ecc.)	3,6%	4,4%
	Sanzioni per infrazioni codice della strada	0,9%	1,3%
	Tassa automobilistica	1,6%	1,9%
	Altro	0,0%	0,0%
Totale		100,0%	100,0%

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione (2024), “Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2023”.

Tab. 9 – Crediti affidati annualmente per fasce di importo

Fasce di debito per cartella/documento (euro)	Numero cartelle	% cartelle	Numero avvisi di addebito	% avvisi di addebito	Numero avvisi di accertamento esecutivo	% avvisi di accertamento esecutivo
Da 0 a 1.000	12.090.000	76,77	777.000	23,61	17.000	6,91
Da 1.001 a 5.000	2.705.000	17,18	2.164.000	65,76	102.000	41,46
Da 5.001 a 10.000	422.000	2,68	190.000	5,77	35.000	14,23
Da 10.001 a 50.000	435.000	2,76	141.000	4,28	53.000	21,54
Da 50.001 a 100.000	55.000	0,35	11.000	0,33	15.000	6,10
Da 100.001 a 500.000	35.000	0,22	7.000	0,21	17.000	6,91
Oltre 500.000	6.000	0,04	1.000	0,03	7.000	2,85
Totale	15.748.000	100,00	3.291.000	100,00	246.000	100,00

Fonte: Analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R) allegata all’Atto del Governo n. 152.

Tab. 10 – Cartelle di pagamento elaborate da AdER

	2019	2020	2021	2022	2023
Cartelle di pagamento	13.463.453	10.373.171	13.572.741	16.443.518	17.017.437
Avvisi di addebito	4.342.904	172.228	1.758.028	2.831.938	3.505.123
Avvisi di accertamento esecutivo	258.996	192.494	173.975	652.825	251.174
Accert. esecutivo enti	-	-	40.119	397.528	781.112
TOTALE	18.065.353	10.737.893	15.544.863	20.325.809	21.554.846

Fonte: Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione (2024), "Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2023".

I dati restituiscono quindi un quadro di un'attività in capo all'agente della riscossione che origina da tassi di evasione elevati e diffusi su un numero rilevante di contribuenti per debiti spesso di importo relativamente basso che richiedono comunque l'attivazione di procedure di recupero coattivo anche di lunga durata. A questo si aggiunga la complessità intervenuta con i recenti provvedimenti, compresa la gestione delle pratiche afferenti alla gestione delle procedure di definizione agevolata.

Con riferimento ai crediti residui rileva comprendere se e in quale misura forme di definizione agevolata e, soprattutto, la cancellazione dei carichi più vetusti consentirebbero di alleggerire il cosiddetto magazzino ruoli e di potenziare l'efficienza dell'agente di riscossione. Più volte è stato evidenziato che la limitata possibilità di recuperare i crediti dovuti potrebbe dipendere anche da fattori diversi dalle iniziative e dall'azione dell'agente di riscossione⁴⁴.

La tabella 11 mostra l'andamento del magazzino dei carichi pendenti per tipologia di debito e di soggetto debitore, al fine di fornire un quadro della lavorabilità dei carichi residui, ossia delle attività che possono ancora essere esperite per la riscossione e la relativa probabilità di riscuotere almeno parte del credito.

Tra fine 2019 e novembre 2024 il carico affidato alla riscossione è cresciuto del 36,5 per cento, passando da 1.367 a 1.865,3 miliardi. Di questi ultimi, 419,5 miliardi sono stati oggetto di sgravio o di annullamento (+43,3 per cento rispetto al 2019) anche per effetto di provvedimenti normativi simili a quello previsto dal DDL in esame e solo 178,1 miliardi sono stati riscossi (il 9,5 per cento del carico affidato totale), a dimostrazione di una generale scarsa efficacia dell'azione di riscossione coattiva. Non appare dunque che gli interventi normativi intervenuti – quali l'introduzione dell'accertamento esecutivo, degli istituti di definizione agevolata e di annullamento dei carichi – abbiano inciso in maniera particolarmente significativa sull'accumulo dell'enorme mole di crediti non riscossi e sulla capacità di riscossione.

⁴⁴ Si vedano, su questo tema, le audizioni del Direttore dell'Agenzia delle entrate e del Presidente dell'AdER del 22 aprile, del 14 settembre e del 6 ottobre 2020 e, da ultimo, quella del 27 febbraio 2024.

Tab. 11 – Magazzino dei crediti affidato alla riscossione per anno di affidamento
(miliardi di euro)

	AI 31.12.2019	AI 31.12.2020	AI 31.12.2021	AI 31.12.2022	AI 31.12.2023	AI 30.11.2024	Variazione nov. 2024 - dic. 2019
a) Carico ruoli affidato	1.367,0	1.424,0	1.597,1	1.676,3	1.775,6	1.865,3	498,3
b) Sgravi per indebitato e quote annullati per provvedimenti normativi	293,8	301,5	357,0	372,3	404,9	419,5	125,7
c) Riscosso	118,5	123,4	141,1	150,6	164,1	178,1	59,6
d) Carico residuo contabile (a-b-c)	954,7	999,1	1.099,0	1.153,4	1.206,6	1.267,6	312,9
e) Carico residuo contabile Sicilia	-	-	77,3	-	-	-	-
f) Carico sospeso	68,8	52,6	50,4	38,0	100,4	51,7	-17,1
g) Soggetti in procedura consorsuale	153,1	152,2	148,8	156,6	151,7	149,6	-3,5
h) Soggetti deceduti e ditte cessate	118,9	133,1	145,7	168,4	195,0	221,5	102,6
i) Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	109,5	115,8	120,6	136,7	136,5	138,0	28,5
l) Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	410,1	445,0	445,3	515,0	502,5	572,7	162,6
m) Rate a scadere su dilazioni non revocate	14,7	15,7	18,6	24,5	18,8	33,4	18,7
n) Magazzino residuo lordo (d-e-f-g-h-i-l-m)	79,6	84,6	92,4	114,2	101,7	100,8	21,2

Fonte: elaborazione su dati riportati in Corte dei conti (2024), “Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023”, 27 giugno e, per il 2024, Ruffini, E. M. (2024), “Relazione del mandato in Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate-Riscossione e in Equitalia. Iniziative realizzate e risultati conseguiti nel periodo giugno 2015 - settembre 2018 e gennaio 2020 - dicembre 2024”.

Il valore del carico contabile residuo, ossia al netto delle somme riscosse e quelle oggetto di sgravio e annullamento, ammonta a 1.267,6 miliardi⁴⁵ (il 68 per cento del carico affidato), in crescita del 32,8 per cento rispetto al valore del 2019. Di questi, l’AdER stima in solo 100,8 miliardi (il 5,4 per cento del carico totale affidato e l’8 per cento di quello residuo contabile), il magazzino residuo lordo, ossia l’ammontare delle cartelle con un più elevato grado di esigibilità rispetto al complessivo magazzino ruoli⁴⁶.

⁴⁵ L’importo dei crediti residui è già al netto oltre che di quelli sgravati e annullati in autotutela e di quelli riscossi nei termini anche a seguito degli istituti di definizione agevolata introdotti negli ultimi anni, anche: delle sanzioni annullate per integrale pagamento delle somme a seguito delle tre edizioni di definizione agevolata; delle quote annullate a seguito dello stralcio dei carichi di importo fino a 1.000 euro, affidati dal 2000 al 2010, previsto dal DL 119/2018 e dei carichi fino a 5.000 euro affidati dal 2000 al 2010 intestati a contribuenti con redditi inferiori a 30.000 euro previsto dal DL 41/2021 e dei carichi fino a 1.000 euro affidati dal 2000 al 2015 previsto dalla legge di bilancio per il 2023 (L. 197/2022). L’importo ricomprende anche i carichi affidati fino al 30 settembre 2021 a Riscossione Sicilia S.p.A..

⁴⁶ Si ricorda che la formazione dei residui attivi nel bilancio dello Stato, rilevati dal Rendiconto generale, contribuisce ad alimentare il magazzino delle cartelle. Una delle due componenti dei residui attivi è rappresentata dalle somme rimaste da riscuotere, ossia importi derivanti, principalmente, da ruoli la cui limitata realizzazione può essere determinata da diversi fattori: l’incertezza sull’effettivo recupero di somme giudizialmente controverse; la presenza di somme inesigibili per le quali non è ancora intervenuto il discarico amministrativo; l’incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali; le valutazioni di mancato/improbabile recupero operate sulla base dell’anzianità del periodo d’imposta di riferimento. Qualora si tratti di residui con un certo grado di esigibilità, vengono mantenuti in bilancio; qualora si tratti di crediti di dubbia o difficile esazione la normativa contabile imporrebbe di patrimonializzarli come “residui attivi per denaro da riscuotere”; qualora, infine, venissero classificati come inesigibili andrebbero eliminati anche dal patrimonio dello Stato e conseguentemente dal magazzino dei crediti. Un’analisi dei residui attivi

In particolare, del totale carico residuo a fine novembre 2024, 509,1 miliardi (40 per cento; tab. 11, lettere g, h e i) presentano un grado basso di esigibilità per le caratteristiche dei contribuenti⁴⁷ e, tra questi, i crediti in capo a soggetti deceduti e ditte cessate sono quelli che hanno registrato la maggiore crescita nel periodo considerato (+86,3 per cento tra la fine del 2019 e il 30 novembre 2024); 51,7 miliardi sono carichi per cui la riscossione risulta sospesa (lettera f), per effetto, ad esempio, delle adesioni alla rottamazione quater o per provvedimenti in autotutela emessi dagli enti creditori o dall'autorità giudiziaria. Il carico iscritto nelle categorie che dal residuo contabile permettono di ricavare l'ammontare del magazzino residuo lordo, al netto di quello oggetto di rateazione non revocata (lettera m), non esclude quindi la possibilità che l'attività di riscossione possa proseguire con ulteriori azioni di recupero che però presentano un elevato grado di complessità – spesso associato a procedure amministrative e giurisdizionali che richiedono tempi lunghi per il completamento – e una ridotta aspettativa di recupero. Nel caso, ad esempio, di soggetti falliti (lettera g), le possibilità di recupero si concretizzano solo a compimento della procedura di fallimento, in seguito a insinuazione nel passivo fallimentare e liquidazione e soddisfacimento dei creditori, senza possibilità di procedere con azioni esecutive individuali. Per i soggetti deceduti (lettera h), le azioni di recupero possono essere esperite nei confronti degli eredi, pur considerando che possono verificarsi casi di incapacità degli stessi a onorare il debito, ovvero di assenza (ad esempio nel caso di rinunce alle eredità), con la possibilità di attivare procedure per eredità giacente ma con minore probabilità di recupero⁴⁸. Nel caso di ditte cessate (lettera h) le possibilità di recupero dipendono dalla natura giuridica del soggetto, essendo precluse nel caso di società di capitali. Particolarmente rilevante è la voce relativa ai contribuenti già sottoposti ad azione cautelare e/o esecutiva (lettera l) pari, a fine novembre 2024, ad altri 572,7 miliardi (45,2 per cento del carico residuo contabile), che si riferisce alla mole di crediti sui quali è stata già realizzata almeno un'azione di recupero con esito infruttuoso. È opportuno ricordare che anche in questo caso, le procedure esecutive e/o cautelari prevedono l'attivazione di procedimenti giurisdizionali che possono richiedere anche tempi lunghi con dubbie possibilità di recupero. Ne deriva, quindi, che oltre alle somme oggetto di rateizzazione (33,4 miliardi), il valore del magazzino residuo sul quale vi sono maggiori aspettative che

degli esercizi precedenti quello di competenza aiuta a capire la quota di residui già riscossi ma non ancora versati all'erario e quella da riscuotere e, nell'ambito di quest'ultima, il peso delle entrate tributarie (imposte accertate) e delle extra-tributarie (per lo più riferibili a sanzioni collegabili alla riscossione di entrate tributarie e non). Al 31 dicembre 2023, i residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti sono costituiti da 20,917 miliardi di somme rimaste da versare (di cui 18,949 relative a entrate tributarie) e 125,109 miliardi di residui attivi ancora da riscuotere, di cui 85,404 miliardi riferiti alle entrate extra-tributarie (per lo più riconducibili alle sanzioni afferenti alla riscossione di entrate di natura tributaria e non tributaria) e 39,011 miliardi riferiti a quelle tributarie. Per dettagli si veda la relazione illustrativa al Rendiconto Generale dell'Amministrazione dello Stato – Anno finanziario 2023.

⁴⁷ In quanto dovute da contribuenti soggetti a procedure concorsuali (149,6 miliardi), da persone decedute e imprese cessate (221,5 miliardi), da soggetti che risultano nullatenenti in base ai dati presenti nell'Anagrafe tributaria (138 miliardi).

⁴⁸ Va considerato che gli eredi rispondono per le obbligazioni tributarie del *de cuius* solo per la parte riferita a imposte e interessi e non per le sanzioni. Le multe non versate devono quindi essere sgravate. Inoltre, il principio della corresponsabilità vale solo per le eventuali imposte sui redditi e per le imposte di successione non pagate dal defunto.

le azioni di recupero possano essere maggiormente efficaci, si riduce ai menzionati 100,8 miliardi⁴⁹.

Ulteriori elementi di analisi emergono entrando più in dettaglio sulla composizione del magazzino dei ruoli, ossia concentrando l'attenzione sulle distribuzioni per fascia di debito residuo, per natura giuridica dei titolari dei crediti residui e per anno di affidamento del carico⁵⁰.

La tabella 12 mostra che a fine 2023 le cartelle del magazzino residuo contabile interessavano un totale di 22,4 milioni di contribuenti, concentrati per il 71 per cento nella fascia di debito residuo entro 5.000 euro a cui corrisponde solo il 3,5 per cento del valore di carico affidato (42,1 miliardi). Di gran lunga maggiore è invece la percentuale, in termini di valore del carico residuo contabile, dei debiti oltre i 100.000 che incidono per il 73,2 per cento (a cui corrispondono 1.003,7 miliardi) a fronte di un peso in termini di contribuenti del 5 per cento. I contribuenti interessati sono costituiti per il 71 per cento da persone fisiche, per il 13,5 da ditte individuali e per il 15,6 da società. Sorprende quanto sia elevata la percentuale di società su cui si concentrano crediti di importo molto modesto (il 53,7 per cento si attesta su importi inferiori a 5.000 euro).

Ne deriva, pertanto, che la cancellazione di crediti di importo basso determina risultati poco rilevanti in termini di diminuzione del magazzino ruoli⁵¹ ma significativi in termini di riduzione del numero di cartelle giacenti⁵². Anche in considerazione del fatto che la normativa vigente richiede che si esperiscano le azioni di recupero su ogni singolo credito

Tab. 12 – Composizione del magazzino per fasce di debito residuo

Fasce di debito residuo (euro)	Persone fisiche (PF)	% PF	Ditte individuali (DI)	% DI	Persone giuridiche (PG)	% PG	Importi residui (milioni di euro)	% carico affidato
Da 0 a 1.000	8.670.000	54,6	1.010.000	33,6	1.170.000	33,6	22.450	1,9
Da 1.001 a 5.000	3.750.000	23,6	580.000	19,3	700.000	20,1	19.690	1,6
Da 5.001 a 10.000	1.160.000	7,3	280.000	9,3	260.000	7,5	16.920	1,4
Da 10.001 a 50.000	1.620.000	10,2	720.000	23,9	580.000	16,7	86.110	7,1
Da 50.001 a 100.000	310.000	2,0	200.000	6,6	220.000	6,3	57.700	4,8
Da 100.001 a 500.000	290.000	1,8	180.000	6,0	370.000	10,6	188.740	15,6
Oltre 500.000	70.000	0,4	40.000	1,3	180.000	5,2	814.990	67,5
Totale	15.870.000	100,0	3.010.000	100,0	3.480.000	100,0	1.206.600	100,0

Fonte: Analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R) allegata all'Atto del Governo n. 152.

⁴⁹ Tale importo include i casi improcedibili per norme a favore dei contribuenti (soglia minima per l'iscrizione ipotecaria, l'impignorabilità della prima casa, limiti di pignorabilità dei beni strumentali).

⁵⁰ I dati di seguito riportati si riferiscono alle consistenze al 31 dicembre 2023. Per un aggiornamento a tutto novembre 2024, che evidenzia risultati simili ma meno dettagliati, si veda Ruffini, E. M. (2024), *op. cit.*

⁵¹ L'annullamento automatico delle mini-cartelle previsto dal DL 119/2018 ha determinato una riduzione del magazzino di circa 32,2 miliardi, pari al 3,5 per cento del carico residuo contabile. La misura ha tuttavia comportato la cancellazione del 40 per cento dei singoli crediti in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento di annullamento.

⁵² Al 31 dicembre 2023 il magazzino è costituito da circa 269 milioni di singoli crediti (corrispondenti a circa 163 milioni di cartelle, avvisi di addebito e di accertamento esecutivo) dei quali il 76 per cento sono rappresentati da crediti di importo inferiore a 1.000 euro.

affidato (in altri termini, non si può agire nei confronti del singolo contribuente con riferimento a più carichi affidati), è auspicabile che una riforma del sistema di riscossione, in linea, ad esempio, con quanto previsto dalla legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023), possa consentire di concentrare in modo più efficace l'azione di riscossione sulle partite di importo più elevato e numericamente inferiori, per le quali anche i tassi di riscossione risultano maggiori.

Infine, la tabella 13 mostra la composizione del magazzino a fine 2023 per vetustà del credito. Con riferimento agli sgravi per indebitato e le quote annullate per interventi normativi, si evidenzia quanto questi siano intervenuti sui debiti più vecchi comportando però la cancellazione di quote che non hanno inciso in modo significativo sul valore totale del magazzino. Emerge inoltre un aumento del carico per soggetti falliti (rispetto a quelli affidati fino al 2010) a indicare una ridotta efficacia di recupero nei confronti di soggetti che, in taluni casi, adottano strategicamente pratiche aziendali fallimentari anche per non onorare i debiti tributari. A partire dai carichi affidati dopo il 2010 è cresciuta la quota di quelli nei confronti dei soggetti verso i quali sono state già compiute azioni di recupero esecutivo, anche se poi ridiscesa per i carichi più recenti. È aumentata, infine, dal 2018 la quota di carichi oggetto di rateizzazione per effetto anche degli interventi normativi volti all'allungamento dei termini di pagamento.

Come ricordato, i provvedimenti di definizione agevolata e annullamento dei crediti disposti dal 2016 sono stati concepiti sia a beneficio dei contribuenti sia con finalità di sostegno della riscossione e di un alleggerimento del magazzino dei carichi residui. L'analisi più dettagliata della sua composizione evidenzia, tuttavia, quanto queste misure non abbiano inciso in maniera decisiva sulla riduzione dell'ammontare di crediti da riscuotere, per larga parte costituiti da crediti caratterizzati da basse aspettative di riscuotibilità. Nel complesso tali interventi hanno ridotto il magazzino dei carichi di circa 112 miliardi, di cui circa 30 le definizioni agevolate già concluse e oltre 82 miliardi gli annullamenti, e inciso solo limitatamente sull'accumulo annuale di nuovi crediti⁵³. È dunque auspicabile che alla cancellazione di crediti di importo basso si colleghino risultati significativi in termini di riduzione del numero di cartelle giacenti che consentano all'agente di riscossione di concentrare in modo più efficace la propria azione sulle partite di importo più elevato e numericamente inferiori. Pertanto, mettendo da parte considerazioni sugli incentivi alla *tax compliance*, un provvedimento di annullamento dei crediti o di discarico automatico di quelli più vetusti potrebbe avere un effetto positivo maggiore di quello ottenuto con le definizioni agevolate in termini di alleggerimento della mole sia di cartelle che compongono il magazzino residuo, sia dell'attività di recupero da parte dell'AdER, comunque dovuta nel caso della rottamazione.

⁵³ Si veda Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione (2024), "Contributo dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione. Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione. Atto del Governo n. 152", VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, 10 maggio.

Tab. 13 – Magazzino dei crediti affidati alla riscossione per anno di affidamento
(miliardi di euro)

	Carichi affidati		Di cui:	
	dal 2000 al 2023	Dal 2000 al 2010	Dal 2011 al 2017	Dal 2018 al 2023
a) Carico ruoli affidato	1.775,6	675,9	619,3	480,3
b) Sgravi per indebiti e quote annullati per provvedimenti normativi	404,9	266,0	105,1	33,9
c) Riscosso	164,1	74,5	61,6	28,0
d) Carico residuo contabile (a-b-c)	1.206,6	335,5	452,6	418,4
e) Carico sospeso	100,4	10,3	35,7	54,4
f) Soggetti in procedura consorsuale	151,7	30,9	68,5	52,3
g) Soggetti deceduti e ditte cessate	195,0	88,7	74,9	31,5
h) Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	136,5	37,8	48,9	49,8
i) Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	502,5	153,5	194,1	154,9
l) Rate a scadere su dilazioni non revocate	18,8	0,2	0,9	17,7
m) Magazzino residuo lordo (d-e-f-g-h-i-l)	101,7	14,1	29,8	57,8

Fonte: Analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R) allegata all'Atto del Governo n. 152.

5. I fattori che hanno inciso sull'accumulo del magazzino crediti

Diversi sono i fattori che hanno inciso sulla stratificazione storica dei crediti da riscuotere. Il primo è rappresentato, come già menzionato in precedenza, dal numero di singoli crediti che annualmente vengono affidati all'agente della riscossione, per lo più di importo modesto e sui quali, rispetto ai crediti di più elevato valore, le *performance* di riscossione sono meno soddisfacenti (si veda la tabella 9 del paragrafo 4.3). Si tratta inoltre di cartelle che, come ricordato, interessano mediamente poco meno di 10 milioni di contribuenti, caratterizzati però da elevata recidività. Inoltre, solo una limitata percentuale dei nuovi crediti viene regolarizzata subito dopo la notifica della cartella. Per effetto anche dei meccanismi di rateizzazione, la maggior parte dei versamenti viene effettuato nei cinque anni successivi alla notifica, dopo di che le percentuali di riscossione decrescono⁵⁴.

Un secondo fattore è rappresentato dalle tempistiche degli adempimenti che l'AdER deve effettuare su ogni singolo credito affidato⁵⁵, senza poter procedere sulla base, ad esempio, di un'analisi del rischio o raggruppando le azioni di recupero in base ad altri meccanismi più improntati all'efficienza dell'azione di riscossione ed eventualmente diversificati in base alla tipologia di credito iscritto a ruolo.

Un terzo fattore si ricollega alla mancanza di un meccanismo di scarico automatico dei debiti ormai ritenuti inesigibili e che, peraltro, all'interno della voce residui attivi del

⁵⁴ Si vedano: la menzionata "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi" presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 14 luglio 2001; Corte dei conti (2021), *op. cit.*; Corte dei conti (2024), *op. cit.*.

⁵⁵ A titolo esemplificativo, dopo un anno dalla notifica della cartella, l'avvio di una eventuale azione esecutiva deve essere preceduta dall'invio di un nuovo atto di intimidazione al pagamento che, perdendo efficacia dopo un anno, richiede a sua volta che si proceda all'invio di un nuovo atto di intimidazione prima dell'avvio delle procedure esecutive.

bilancio dello Stato sono già per la maggior parte svalutati proprio in virtù della bassa probabilità di essere riscossi⁵⁶.

Un quarto elemento, per molti aspetti collegato alla mancanza di tale meccanismo, riguarda la procedura dell'accertamento dell'inesigibilità del credito affidato. La normativa di riferimento contenuta nell'articolo 19 del D.Lgs. 12/1999 prevede, in via ordinaria, che l'agente della riscossione invii periodicamente all'ente creditore, entro il terzo anno successivo all'affidamento del ruolo, una comunicazione di inesigibilità con la quale, dimostrando di aver esperito ogni azione possibile per la riscossione coattiva di ciascun credito, si chiede il discarico delle somme non riscosse. Il discarico amministrativo determina l'eliminazione dei corrispondenti crediti dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore. Le spesso farraginose procedure di recupero coattivo, l'elevato numero di cartelle affidate dagli enti creditori e la concentrazione delle procedure di riscossione dei tributi possono aver contribuito all'impossibilità per l'AdER di procedere entro i termini ordinari stabiliti per legge a effettuare tutte le operazioni necessarie per l'invio delle comunicazioni richiedendo, in più occasioni, come osservato anche dalla Corte dei conti, la rimodulazione e il differimento del loro invio. Anche in questo caso, lo stratificarsi di diversi provvedimenti normativi ha determinato che parte dei crediti nell'attuale magazzino abbia una durata anche più che ventennale, prima di poter essere dichiarata inesigibile.

La legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) ha ridefinito i termini di invio delle comunicazioni per i carichi affidati dal 2000 al 2014 e, successivamente, il DL 193/2016 ha esteso la proroga anche a quelli affidati nel 2015. Ulteriori modifiche sono contenute nel DL 148/2017 per i ruoli affidati a tutto il 2017. Per i carichi affidati nel 2016 e 2017, la presentazione delle comunicazioni è stata prevista entro la fine del 2026, mentre per quelli affidati in anni precedenti, per anno di consegna più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026 (ruoli 2015 nel 2027, ruoli 2014 nel 2028, fino ai ruoli 2000 nel 2042). Il DL 18/2020 ha previsto una tempistica specifica per le comunicazioni di inesigibilità per i carichi affidati nel 2018, 2019 e 2020 prolungando a cinque anni i termini di consegna che sono peraltro stati comunque interessati da un lungo periodo di sospensione conseguente all'emergenza pandemica. C'è da considerare però che se, da un lato, l'allungamento dei termini di presentazione delle comunicazioni ha consentito all'attività di riscossione di avere un tempo più lungo, specialmente nel periodo emergenziale, per compiere le dovute azioni di recupero dei crediti, dall'altro, il meccanismo a scalare a partire dall'annualità più recente determinato dalla normativa comporta il mantenimento sia nelle scritture contabili degli enti creditori che nel magazzino delle cartelle di ruoli molto vecchi e di difficile esigibilità. La legge di bilancio per il 2023 (L. 197/2022), anche al fine di adeguare i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità ai tempi di chiusura della rottamazione quater, ha rimodulato il calendario delle scadenze di presentazione prevedendo, ad esempio, che per i carichi affidati nel 2021 e nel 2022 il termine fosse il 31 dicembre 2032⁵⁷ e che il regime ordinario triennale di presentazione della comunicazione fosse ripreso per i carichi affidati a partire dal 2023. È stata inoltre introdotta la possibilità di presentare anticipatamente la comunicazione di inesigibilità all'ente creditore per i carichi ormai ritenuti non più esigibili per il decorso del termine di prescrizione, nonché per i carichi riferiti a categorie di contribuenti non solvibili e per i quali, sulla base delle caratteristiche del debitore (ad esempio, i falliti) e delle informazioni presenti nelle banche dati accessibili all'agente della riscossione, non sussistono prospettive di riscossione (ad

⁵⁶ Al riguardo si veda la nota 46.

⁵⁷ Anziché il 31 dicembre 2042 come stabilito dalle precedenti previsioni normative.

esempio, nullatenenti e debitori con sole possidenze non aggredibili per i limiti imposti dalla legge all'attività dell'agente della riscossione).

Due ulteriori elementi appaiono rilevanti in considerazione dell'enorme valore accumulato dei crediti nel magazzino ruoli. Il primo riguarda il progressivo restringimento del perimetro di azione dell'AdER in termini di procedure per il recupero coattivo del credito, che ha presumibilmente rallentato, se non indebolito, l'efficacia coattiva dell'azione di recupero del dovuto. In particolare, il DL 69/2013, nel tentativo di migliorare il rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuenti, ha introdotto limiti all'azione di riscossione coattiva⁵⁸. È dunque auspicabile che un disegno di riforma della riscossione possa trovare il giusto equilibrio tra salvaguardia del rapporto con il contribuente debitore e la tutela del credito.

Il secondo riguarda le ricadute che una gestione poco efficiente del sistema di riscossione, sia spontanea che coattiva, ha in termini di equilibri finanziari e, in generale, sulla finanza pubblica. Tale tema è particolarmente rilevante con riferimento alla gestione finanziaria degli Enti locali e al meccanismo di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che ne limita la capacità di spesa⁵⁹.

5.1 *I crediti non riscossi e inesigibili nel confronto internazionale*

Il confronto internazionale, che su materie complesse non è mai semplice e immediato, è reso in questo caso ancora più complicato per la difficoltà di sovrapporre normative e prassi molto diverse tra loro. Ciò nonostante, è possibile ricavare qualche indicazione dai dati pubblicati annualmente dall'OCSE sullo stato dei crediti verso le Amministrazioni fiscali⁶⁰.

La dimensione complessiva e il flusso annuale di accumulo di crediti non riscossi nel magazzino colloca il nostro Paese in una posizione di eccezione rispetto al panorama internazionale. Anche l'assenza di una gestione organica dei crediti ormai ritenuti inesigibili rappresenta un'anomalia rispetto al trattamento applicato in altri paesi.

⁵⁸ Inibendo l'espropriazione dell'immobile adibito ad abitazione principale del debitore; prevedendo l'espropriazione su altri immobili del debitore se l'importo del credito è superiore a 120.000 euro previa iscrizione dell'ipoteca e trascorsi da essa sei mesi; introducendo limiti alla pignorabilità dei beni strumentali all'esercizio d'impresa anche se in forma societaria; introducendo limiti gradualmente alla pignorabilità degli stipendi; escludendo dal pignoramento presso terzi le somme depositate a titolo di stipendio o altre indennità; prevedendo che, per il fermo amministrativo dei beni mobili, l'agente notifica una comunicazione preventiva con la quale avverte che provvederà entro trenta giorni in mancanza di pagamento e non eseguendo il fermo se il contribuente dimostra che il bene è strumentale all'attività d'impresa.

⁵⁹ Al riguardo si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), *op. cit.*.

⁶⁰ Si vedano le varie edizioni della pubblicazione "Tax Administration: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies" disponibili sul [sito dell'OCSE](#).

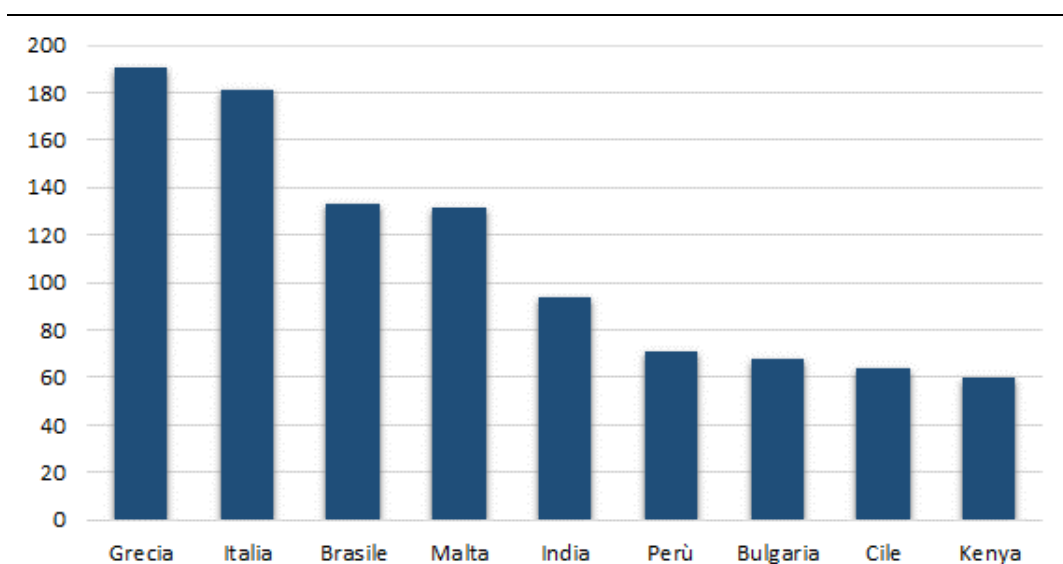
La figura 1 mostra il rapporto tra lo *stock* a fine anno dei debiti non riscossi sul totale delle entrate per un gruppo limitato di paesi per cui questo rapporto supera il 50 per cento⁶¹. Nel 2022, ultimo anno disponibile, l'Italia è il paese che dopo la Grecia ha registrato il valore più elevato (181 per cento). Gli unici altri paesi europei presenti nel gruppo sono Malta e Bulgaria, che tuttavia si attestano su livelli ampiamente inferiori (rispettivamente, 131 e circa 68 per cento). Per il complesso dei paesi OCSE considerati l'incidenza si attesta in media al 29 per cento.

La figura 2 mostra, invece, la percentuale di debiti considerati esigibili sul totale dello *stock* di debiti arretrati. A conferma anche di quanto osservato sulla composizione del magazzino crediti residui, l'Italia è il paese con la percentuale più bassa tra tutti quelli considerati (circa il 5 per cento).

Tali risultati dipendono dal diverso approccio seguito nei singoli paesi in relazione alla gestione della riscossione e al relativo potere coercitivo di pretendere quanto dovuto, ma anche dall'assistenza offerta ai contribuenti in caso di difficoltà a onorare i loro debiti.

Il Canada, ad esempio, ha introdotto nel 2017 il *Payment Arrangement Calculator* (PAC) che consente al contribuente di calcolare la frequenza e il numero di pagamenti senza interagire con l'Amministrazione finanziaria. Nel Regno Unito l'*HM Revenue and Custom* ha introdotto diversi servizi a disposizione dei contribuenti per organizzare il piano dei pagamenti attraverso prelievi automatici o di adattarlo sulla base del reddito.

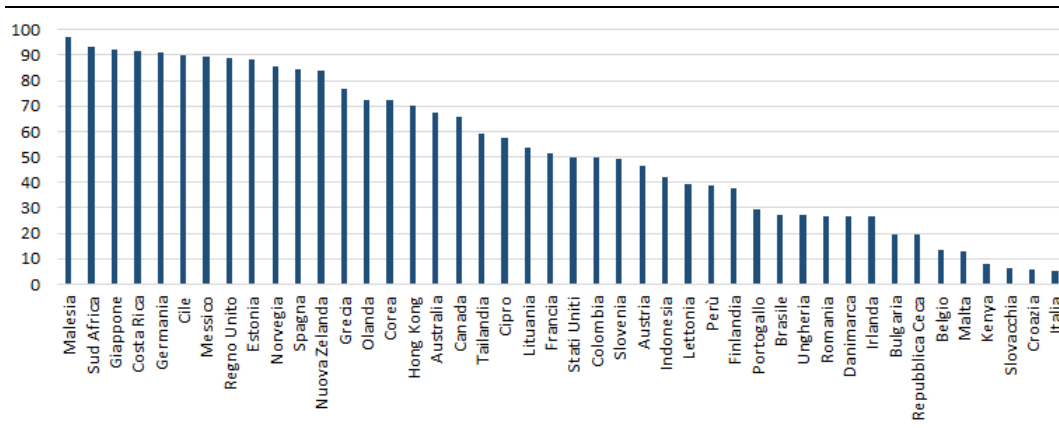
Fig. 1 – *Stock* dei debiti non riscossi a fine anno in rapporto al totale delle entrate – Anno 2022



Fonte: OCSE (2024), *“Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”*.

⁶¹ I debiti arretrati a fine anno (*total arrears at year-end*) sono definiti come l'ammontare totale di debiti fiscali il cui pagamento non è stato effettuato nei termini alla fine dell'anno fiscale. Includono interessi e sanzioni e gli arretrati la cui riscossione è stata rimandata (per esempio per rateizzazione).

Fig. 2 – Stock dei debiti non riscossi esigibili in rapporto al totale dei debiti non riscossi – Anno 2022



Fonte: OCSE (2024), *“Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”*.

Con riferimento alle azioni adottate per estendere il periodo di pagamento, i dati OCSE mostrano che circa la metà dei paesi considerati concede estensioni di pagamento. Con riferimento allo sconto di interessi e sanzioni, questo è previsto da poco più del 40 per cento delle Amministrazioni⁶².

La maggiore efficienza nella gestione del magazzino dipende anche dai diversi meccanismi di scarico dei crediti pregressi ritenuti non più esigibili. Nei principali paesi OCSE, infatti, esistono meccanismi che vengono utilizzati annualmente. A titolo esemplificativo, la Francia ha cancellato oltre il 15 per cento del proprio magazzino crediti nel 2016 e il 19 per cento nel 2017 a fronte di percentuali pari, rispettivamente, allo 0,6 e allo 0,4 per cento in Italia. Nel confronto con i principali paesi europei, l'Italia è quello con la più bassa percentuale di cancellazioni annuali di crediti inesigibili⁶³.

6. L'attuazione della legge delega di riforma fiscale e l'attività di riscossione

Gli esiti sulla gestione del magazzino dei carichi residui dipendono da numerosi aspetti che attengono alla natura dei crediti e dei soggetti debitori, all'importo e al numero dei crediti e delle cartelle, alle possibili azioni esperibili per la riscossione, alla possibilità per l'Agenzia delle entrate di utilizzare al meglio il potenziale informativo per una migliore analisi del rischio credito, alla tempistica di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, alla vetustà dei debiti e alla generale efficacia dell'azione di riscossione. Tutti questi aspetti dovrebbero essere coinvolti da un intervento organico di riforma che

⁶² Si veda OCSE (2024), *“Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”*, OECD Publishing, Paris.

⁶³ Si vedano per ulteriori dettagli: OCSE (2019), *“Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”*, OECD Publishing, Paris, e la menzionata *“Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi”* presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 14 luglio 2021.

preveda, tra le altre cose, come già auspicato in diversi interventi del Ministero dell'Economia e delle finanze⁶⁴, della Corte dei conti e nei rapporti dell'OCSE e del FMI⁶⁵, oltre a una modifica della procedura di riconoscimento dell'inesigibilità del credito affidato, anche l'introduzione di meccanismi di cancellazione automatica dei debiti ormai inesigibili al fine di ridurre il magazzino delle cartelle coerentemente con l'effettiva probabilità di riscossione.

Apprezzabile è dunque il contenuto del D.Lgs. 110/2024 – attuativo dell'articolo 18 della legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023) che riguarda la revisione del sistema nazionale di riscossione – nel quale trovano coerente e organica considerazione alcuni aspetti emersi, in particolare, sulla gestione del magazzino dei ruoli e sul sistema di rateizzazione dei debiti, sui quali, in passato, si è più volte intervenuto con l'unico effetto di stratificare previsioni normative e procedurali che hanno aumentato notevolmente il grado di complessità gestionale della riscossione, creando al contempo disparità di trattamento tra contribuenti⁶⁶.

In particolare, il decreto attuativo dispone una pianificazione annuale dell'attività di riscossione secondo logiche di raggruppamento dei crediti utilizzando il codice fiscale da inserire nell'ambito della convenzione tra Ministero dell'Economia e delle finanze e Agenzia delle entrate al fine di consentire un'adeguata programmazione dell'attività da svolgere a fronte dell'elevata numerosità dei debitori e delle partite creditorie.

Viene introdotto un meccanismo di scarico automatico delle quote affidate all'AdER alla fine del quinto anno successivo all'affidamento. È altresì prevista la possibilità che in

⁶⁴ Si vedano la "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi" presentata il 14 luglio 2021 dal Ministro dell'Economia e delle finanze e la connessa Risoluzione della 6a Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato.

⁶⁵ Si vedano i rapporti OCSE "Italy's tax administration - A Review of Institutional and Governance Aspects" e FMI "Enhancing governance and effectiveness of the fiscal agencies" commissionati dal Ministero dell'Economia e delle finanze e presentati il 19 luglio 2016 alle Commissioni Finanze di Camera e Senato. In particolare, sulla riscossione dei crediti l'OCSE raccomandava, oltre ai cambiamenti organizzativi dell'Amministrazione finanziaria verso un modello di tipo monistico che integri la funzione di riscossione coattiva dei tributi all'interno dell'Amministrazione che si occupa anche di accertamento e riscossione spontanea, anche di: aumentare l'accuratezza e l'integrità del magazzino dei crediti fiscali dando priorità a garantire che venga messa in atto un'efficace politica di stralcio del debito fiscale e a prendere misure urgenti per assicurare che la funzione che si occupa della riscossione dei crediti fiscali sia tempestivamente informata di situazioni in cui gli obblighi fiscali dei contribuenti sono stati completamente assolti o sono stati estinti; fornire adeguati poteri alla funzione che si occupa della riscossione dei crediti fiscali e riconsiderare, in particolare, le norme relative ai piani di rateizzazione; concedere alla funzione di recupero crediti la libertà di stabilire un ordine di priorità nell'attività di riscossione. Il FMI, oltre a rilevare i limiti nel sistema di riscossione, quali la tempistica troppo allargata di lavorabilità dei crediti dalla data di mancato pagamento e il trattamento dei singoli crediti allo stesso modo senza criteri di analisi del rischio credito, raccomandava di: mettere in atto piani di cancellazione dei crediti inesigibili; di ridisegnare il sistema delle dichiarazioni e dei pagamenti nell'ottica di una tempestiva riscossione fiscale; rivedere i vincoli legali per misurare effettivamente il patrimonio; definire piani di rateizzazione in linea con le buone pratiche internazionali.

⁶⁶ Va osservato che, anche con riferimento alla riscossione, il D.Lgs. 110/2024 raccoglie alcune delle linee di intervento di riforma emerse, da ultimo, nella menzionata "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi" presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 14 luglio 2021 e nella connessa Risoluzione della 6a Commissione (Finanze e Tesoro) del Senato approvata il 12 ottobre 2021.

qualsiasi momento, anche prima dello scadere dei cinque anni dalla notifica, l'agente della riscossione possa inviare all'ente creditore comunicazione di scarico anticipato delle quote nei casi di fallimento o liquidazione del debitore o qualora ne abbia verificato la nullatenenza. Viene esclusa la possibilità di scarico automatico per le quote per le quali la riscossione è sospesa per esecuzione di procedure concorsuali o sulle quali sono intervenute dilazioni o che sono derivanti da definizioni agevolate per cui è venuto meno il beneficio.

Viene previsto che fino a prescrizione l'ente creditore possa gestire in proprio i crediti o affidarli a soggetti privati o riaffidarli all'agente della riscossione per ulteriori due anni purché in presenza di nuovi elementi reddituali o patrimoniali o con l'affidamento di nuovi carichi relativi allo stesso debitore che possano giustificare la ripresa delle azioni di recupero del credito.

È istituita una Commissione per l'analisi del magazzino carichi pendenti al fine di individuare soluzioni per il loro scarico parziale o totale⁶⁷. Infine, il decreto disciplina la rateizzazione del pagamento dei ruoli: per debiti inferiori a 120.000 euro, con semplice richiesta e senza dimostrazione dello stato di difficoltà economica, si prevedono un numero di rate crescente a seconda della tempistica di presentazione della domanda di dilazione⁶⁸; per accedere fino a un massimo di centoventi rate è invece necessario documentare lo stato di difficoltà. Si dispone inoltre che dopo un monitoraggio da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze sulle richieste di dilazioni di pagamento, il numero di rate previsto con richiesta semplice possa essere portato a centoventi rate mensili.

Nelle misure contenute nel decreto attuativo è ravvisabile lo sforzo di fornire una soluzione organica e sistematica ad alcuni aspetti rilevanti che hanno contribuito nel tempo alla gestione non efficiente della riscossione coattiva e del magazzino dei crediti residui. Tra tutti, il scarico automatico, da più parti e più volte auspicato, è sicuramente quello a cui sono legate le maggiori aspettative di diminuzione dello *stock* pregresso. Vi sono, tuttavia, alcuni elementi che non hanno trovato ancora una sistematizzazione all'interno del quadro di riforma e che ne potrebbero ridurre l'efficacia. Il primo consiste in una generale rimodulazione delle procedure di riscossione coattiva a seconda dell'entità del credito, semplificandole e alleggerendole per i carichi di contenuto valore unitario, sui quali le percentuali di riscossione sono molto basse, facendo tuttavia attenzione agli effetti che ciò potrebbe determinare per i bilanci degli Enti locali a cui questi carichi di importo contenuto sono spesso riconducibili. Un secondo elemento è l'accorciamento delle tempistiche di notifica delle cartelle che consentirebbe una maggiore tempestività nelle azioni di recupero nell'auspicio di contrastare

⁶⁷ In coerenza con le regole vavevoli per il futuro, il scarico dei crediti in base ai criteri individuati dalla Commissione dovrà avvenire entro: il 2025 per i carichi affidati dal 2000 al 2010; il 2027 per quelli affidati dal 2011 al 2017; il 2031 per quelli affidati dal 2018 al 2024.

⁶⁸ Si tratta di 84 rate per le richieste presentate nel 2025 e 2026, 96 rate per quelle presentate nel 2027 e 2028 e 108 rate per quelle presentate dal 2029.

comportamenti opportunistici da parte dei contribuenti per evitare il pagamento del debito.

Con riferimento alla valorizzazione del patrimonio informativo a disposizione dell'AdE, non è stato dato, neanche in questa occasione, sufficiente rilievo all'importanza dell'analisi dei dati e dell'utilizzo di avanzate tecniche predittive nella gestione del debito fiscale sia nella fase di individuazione di quali siano i contribuenti a maggiore rischio di mancato pagamento del debito fiscale, sia nella fase di pianificazione delle azioni coattive, che possono avere efficacia diversificata a seconda delle caratteristiche dei contribuenti. Non è stato ancora superato il limite rappresentato dall'aggiornamento dei dati dell'Anagrafe dei rapporti finanziari con informazioni a maggiore frequenza, che contribuirebbe a fornire una fotografia più veritiera e meno datata della situazione reddituale e patrimoniale del debitore. Sebbene le disposizioni in materia di *governance* introdotte con la legge di bilancio per il 2022 rappresentino un ulteriore passo verso il completamento e la creazione del modello monistico di riscossione interamente affidato all'Agenzia delle entrate, l'assetto attualmente vigente non appare ancora sufficiente ad assicurare le necessarie sinergie organizzative e operazionali per un efficientamento della riscossione.

Le precedenti considerazioni non possono prescindere da una valutazione di come il DDL in esame si inserisca nel quadro di riforma. Si richiama l'attenzione, in particolare, su un possibile confliggente coordinamento che alcuni aspetti contenuti nel provvedimento possono avere sull'attuazione della riforma. In primo luogo, la nuova edizione della definizione agevolata potrebbe non raccordarsi con le previsioni dell'articolo 7 del decreto attuativo, che prevede il discarico di tutto o parte del magazzino crediti entro la fine del 2031 sulla base di proposte della Commissione istituita a tale scopo, con l'effetto di non fornire i necessari incentivi per l'adesione alla definizione agevolata. In secondo luogo, la possibilità concessa agli Enti locali di introdurre forme di definizione agevolata potrebbe trovare una migliore collocazione nell'ambito dell'attuazione della delega fiscale in materia di tributi locali. Vanno peraltro tenuti in conto i possibili effetti di tale possibilità sull'ammontare e sugli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità e, di conseguenza, sulla capacità di spesa di questi Enti alla luce delle nuove regole di bilancio europee. Un recupero permanente di evasione fiscale o un miglioramento della capacità di riscossione degli Enti territoriali libererebbero risorse da questo Fondo e le renderebbero utilizzabili per assumere nuovi impegni di spesa. Solo nel caso in cui tali recuperi fossero riconosciuti come entrate di natura discrezionale non verrebbe compromesso il rispetto del vincolo sulla crescita della spesa primaria netta per il complesso delle Amministrazioni pubbliche⁶⁹.

⁶⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea", 7 maggio.