



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**LA RIFORMA DELLA RISCOSSIONE PER EFFETTO DEL
D.L. N. 193/2016 E DELLA LEGGE N. 234/2021**

Deliberazione 23 dicembre 2022, n. 56/2022/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA RIFORMA DELLA RISCOSSIONE PER EFFETTO DEL
D.L. N. 193/2016 E DELLA LEGGE N. 234/2021**

**Relatore
Consigliere Carlo Picuno**

Hanno collaborato:

Agus Lucia, Braconi Barbara, Ferrari Fabrizio, Nucci Valentina.

SOMMARIO

Deliberazione	7

Relazione.....	13
Sintesi	15
CAPITOLO I – Oggetto e metodologia dell’indagine.....	17
1. Premessa.....	17
2. Oggetto e metodologia dell’indagine	18
CAPITOLO II – Il sistema della riscossione e l’attuazione della riforma.....	21
1. Il servizio nazionale di riscossione: quadro normativo.....	21
2. Istituzione di Agenzia delle entrate – Riscossione	22
2.1. I risultati della riscossione dal 2000 al 2021.....	23
2.2. Attività realizzate per l’avvio di Agenzia delle entrate – Riscossione.....	24
2.3. La natura giuridica del nuovo ente: evoluzione storica ed attuale configurazione risultante dagli interventi modificativi ed integrativi apportati dalla Legge di Bilancio 2022	26
2.4. Subentro dei rapporti a titolo universale	29
3. Controllo, indirizzo e vigilanza.....	29
3.1. Modalità attuative, nel rapporto con i contribuenti, dei principi di leale collaborazione, tutela dell'affidamento e della buona fede, nonché degli obiettivi ex art. 6 della l. n. 23/2014	30
3.2. Il sistema della riscossione in Europa	34
3.3. Modalità attuative, nel rapporto con i contribuenti, del principio di trasparenza	38
CAPITOLO III - La riscossione ordinaria e la riscossione coattiva	41
1. La riscossione ordinaria	41
2. La riscossione coattiva	44
3. I carichi di ruolo affidati dagli enti	54
4. Risultati della riscossione	55
4.1. Definizione Agevolata	56
CAPITOLO IV – I costi della riscossione	61
1. Evoluzione della normativa sull’aggio di riscossione	61
2. I costi di gestione prima e dopo la riforma	67
3. Il costo del personale prima e dopo la riforma	73
4. Raffronto dei costi di difesa in giudizio prima e dopo la riforma	75
CAPITOLO V- Il magazzino della riscossione e la gestione dell’inesigibilità.....	79
1. Discarico per inesigibilità-Riferimenti normativi	79

2. Il carico contabile residuo dei ruoli affidati.....	82
3. Le cause della consistenza del magazzino. La disciplina dell'inesigibilità e l'attuale sistema di rendicontazione	86
3.1. Le limitazioni dei poteri dell'Agente della riscossione	89
3.2. Prescrizione dell'azione di riscossione.....	91
3.3. Inesigibilità e cancellazione: confronto con altri paesi UE	91
4. La gestione delle quote inesigibili. Le proroghe	93
5. Il riflesso nel bilancio dello Stato e la classificazione per grado di inesigibilità	96
 CAPITOLO VI - Considerazioni conclusive e raccomandazioni proposte	99
1. La relazione delle commissioni riunite VI (finanze) della Camera e 6 (finanze e tesoro) del Senato nella "indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario": la riforma dei poteri dell'Agente della riscossione e gli interventi previsti nel PNRR	99
2. La proposta di interventi che possano potenziare ulteriormente l'azione sinergica dell'Agenzia	101
3. Le proposte di modifica della disciplina dell'inesigibilità per superare l'incongruenza dell'attuale regime	103
4. Considerazioni finali	106

INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1: Serie storica delle riscossioni nel bilancio dello Stato (2017-2021)	41
Tabella n. 2: Serie storica delle riscossioni delle entrate tributarie (2017-2021)	42
Tabella n. 3: Serie storica delle riscossioni delle entrate tributarie (2017-2021) disaggregate per tipologia di imposta	43
Tabella n. 4: Riscossioni per ente impositore -Scostamento annuale rispetto al 2021 ...	45
Tabella n. 4bis: Riscossioni per ente impositore -Incidenza percentuale sul Totale AdER 2017-2021	45
Tabella n. 5: Ripartizione degli incassi	46
Tabella n. 6: Volumi di incassi da riscossione ordinaria, ripartiti per rateazione e riscossione diretta 2018-2021.....	48
Tabella n. 7: Ripartizione percentuale delle riscossioni per fascia di debito: 2018-2021	52
Tabella n. 8: Carichi ruoli affidati in riscossione (2017-2021)	54
Tabella n. 9: Riscossioni per tipologia di ente impositore	55
Tabella n. 10: Riscossione ordinaria e riscossione da Definizione Agevolata.....	56
Tabella n. 11: Scadenze delle definizioni agevolate.....	57
Tabella n. 12: Ripartizione percentuale delle somme riscosse per fascia di debito.....	58
Tabella n. 13: Consuntivo vs previsioni di riscossione per il 2021	59
Tabella n. 14: Oneri di riscossione a carico del contribuente e degli enti creditori - 2017-2021 a confronto con l'anno 2016	64
Tabella n. 15: Andamento dell'indicatore "Contenere il costo per euro riscosso"	73
Tabella n. 16: Situazione dei carichi affidati a AdER	84
Tabella n. 17: Confronto internazionale sulla movimentazione degli arretrati fiscali e loro cancellazione	93
Tabella n. 18: calendario dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità	95

INDICE DEI GRAFICI

Grafico n. 1: Riscossioni 2001-2021 per tipologia di ente impositore e valori medi.....	24
Grafico n. 2: Incassi AdER: andamento per tipologie dei ruoli 2017-2021	46
Grafico n. 3: AdER 2020: ripartizione degli incassi tra la riscossione derivante da Definizione Agevolata (Rottamazione-ter e Saldo e Stralcio) e la riscossione derivante dall'ordinaria attività di recupero	47
Grafico n. 4: Riscossione ordinaria: ripartizione degli introiti da rateazione e da riscossione diretta per gli anni 2018-2021	48
Grafico n. 5: Ripartizione delle riscossioni per fascia di debito: Media percentuale 2018-2021	53
Grafico n. 6: Ripartizione delle riscossioni per fascia di debito: 2018-2021	53
Grafico n. 7: Riscossione ordinaria e riscossione da Definizione Agevolata: 2017-2021	56
Grafico n. 8: Andamento 2017 - 2021 dei costi di locazione per immobili ad uso ufficio	68
Grafico n. 9: Andamento 2017 - 2021 delle spese generali e di funzionamento.....	69
Grafico n. 10: Andamento 2017 - 2021 delle spese generali di "postalizzazione" e per servizi esattoriali.....	70
Grafico n. 11: Andamento 2017 - 2021 delle commissioni passive bancarie e postali...	71
Grafico n. 12: Andamento 2017 - 2021 delle unità di personale impiegato in AdER ...	74
Grafico n. 13: Andamento 2017 - 2021 del costo relativo al personale	74
Grafico n. 14: Ripartizione costo del lavoro per categoria di lavoratori dipendenti - anno 2020	75
Grafico n. 15: Andamento 2017 - 2021 dei costi di difesa in giudizio.....	76
Grafico n. 16: Carico ruoli affidato al 31 dicembre 2021	85
Grafico n. 17: Carico residuo contabile al 31 dicembre 2021	85

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Il Collegio
Adunanza del 14 dicembre 2022 e
Camera di consiglio del 14 dicembre 2022

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Carlo PICUNO, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Gerardo DE MARCO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 26 gennaio 2017, n. 1/2017/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2017 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Consigliere Carlo PICUNO, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto *"La riforma della riscossione per effetto del d.l. n. 193/2016 e della legge n. 234/2021"*;

visto il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l'ordinanza n. 31/2022 prot. n. 3362 del 22 novembre 2022, con la quale il Presidente ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 14 dicembre 2022, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 3381 del 23 novembre 2022, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 31/2022, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 14 dicembre 2022, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Ministero dell'economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
Dipartimento Finanze;
Direzione Agenzie ed enti della fiscalità;
Direzione Studi e ricerche economico fiscali;
- Agenzia delle entrate:
Direzione generale;
- Agenzia delle entrate - Riscossione:
Presidenza;
 udito il Relatore, Consigliere Carlo Picuno;
 uditi, in rappresentanza delle amministrazioni:
- per l'Agenzia delle entrate:
Dott. Paolo Savini, Direttore Divisione Servizi;
- per l'Agenzia delle entrate - Riscossione:
Dott. Marco Paglia, Direttore centrale relazioni esterne e *Governance*, Dott. Luigi Favè, Direttore area Riscossione, Dott. Roberto Ferrauto, Capo settore indirizzo della Riscossione;
 vista la memoria n. 1 prot. n. 5195 del 3 febbraio 2022 acquisita al prot. n. 3495 del 2 dicembre 2022 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della finanza;
 vista la memoria n. 2 prot. 2022/6762031 del 7 dicembre 2022 acquisita al prot. n. 3532 del 9 dicembre 2022 dell'Agenzia delle entrate - Riscossione,

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto *"La riforma della riscossione per effetto del d.l. n. 193/2016 e della legge n. 234/2021"*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, al Ministro dell'economia e delle finanze nonché alle seguenti amministrazioni:

- Ministero dell'economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
Dipartimento Finanze;
Direzione Agenzie ed enti della fiscalità;
Direzione Studi e ricerche economico fiscali;
- Agenzia delle entrate:
Direzione generale;
- Agenzia delle entrate - Riscossione:
Presidenza.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Consigliere relatore
Carlo Picuno
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 23 dicembre 2022

Il dirigente
Dott.ssa Maria Laura Iorio
f.to digitalmente

RELAZIONE

Sintesi

Fino all'anno 2006 la riscossione era affidata in concessione a 38 società private, in prevalenza istituti bancari, che operavano in diversi ambiti territoriali. Con il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, la riscossione è stata ricondotta in mano pubblica. A tal fine è stata costituita Riscossione S.p.a., poi rinominata Equitalia S.p.a., alla quale – in data 1° ottobre 2006 – è stato affidato il servizio pubblico della riscossione in tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Sicilia.

Il decreto-legge del 22 ottobre 2016 n. 193 (convertito in legge n.225/2016) ha fornito una prima risposta all'esigenza di riformare la gestione della riscossione coattiva delle entrate pubbliche per una maggiore razionalizzazione dell'attività, svolta da una pluralità di soggetti con l'inevitabile sovrapposizione di ruoli che comprometteva l'auspicato approccio collaborativo tra amministrazione fiscale, imprese e cittadini, si è provveduto con il trasferimento delle funzioni di Equitalia all'Agenzia delle entrate - Riscossione.

I risultati della riscossione hanno registrato un progressivo incremento negli anni successivi al superamento del regime di affidamento del servizio di riscossione a soggetti privati, passando da una media di circa 3 miliardi all'anno nel periodo 2000-2005, quando la riscossione era affidata a soggetti privati, ad una media annuale di circa 7,5 miliardi del periodo Equitalia (2006-2016) , ed a 9,13 miliardi del periodo successivo alla costituzione di Agenzia delle entrate- Riscossione (2017-2021).

Successivamente, l'esigenza di attuare un sistema che consentisse l'accentramento in un unico gestore dell'attività di accertamento e riscossione – in aderenza agli analoghi sistemi adottati dai principali Paesi UE (c.d. sistema monistico) - ha condotto il legislatore all'emanazione della legge n. 234/2021 (Legge di Bilancio per il 2022) con cui sono state apportate rilevanti modifiche in tema ordinamentale – attribuendo all'Agenzia delle Entrate, titolare della funzione di riscossione, l'indirizzo operativo e il controllo delle attività svolte dall'Agenzia delle entrate-Riscossione – e in tema di remunerazione del servizio, eliminando gli aggi di riscossione.

Tale riforma, sia pur rilevante, risulta suscettibile di ulteriori miglioramenti alla luce della necessità di migliorare la performance di riscossione del sistema, rendendo credibile, efficace e tempestiva l'azione stessa, pur tenendo conto delle esigenze specifiche dei debitori.

La razionalizzazione del sistema di riscossione risulta, inoltre, funzionale alla gestione del magazzino dei crediti – assunto all’importo di € 1.099 miliardi – con cui entra in diretta correlazione rappresentandone la principale fonte di alimentazione, laddove l’azione di riscossione non giunga a termine in tempi sostenibili.

Risulta, inoltre, non ulteriormente rinviabile una riforma del sistema della riscossione coattiva nazionale dei tributi, dei contributi e delle entrate locali diretta a realizzare una vera e propria “rivoluzione manageriale”, che, nel rispetto dei principi costituzionali di compartecipazione alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art.53 Cost.) e di buon andamento ed imparzialità (art.97 – comma 2 Cost.) , renda concretamente possibile all'Agente della riscossione superare un approccio meramente formale e puntare ad una gestione del processo di riscossione orientata ai principi di efficienza ed efficacia.

CAPITOLO I

OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

Sommario: 1. Premessa. -2. Oggetto e metodologia dell'indagine.

1. Premessa

Fino all'anno 2006 la riscossione era affidata in concessione a 38 società private, in prevalenza istituti bancari, che operavano in diversi ambiti territoriali. Con il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, la riscossione è stata ricondotta in mano pubblica. A tal fine è stata costituita Riscossione S.p.a., poi rinominata Equitalia S.p.a., alla quale – in data 1° ottobre 2006 – è stato affidato il servizio pubblico della riscossione in tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Sicilia.

Il gruppo Equitalia, organizzata in Holding Equitalia S.p.a., Equitalia-Servizi di riscossione S.p.a., Equitalia - Giustizia S.p.a., tra il 2006 e il 2016, ha svolto il suo ruolo istituzionale tramite Equitalia -Servizi di riscossione S.p.a. che dal primo luglio 2016 è divenuto Agente unico della riscossione assorbendo tutte le attività dei precedenti agenti della riscossione, attraverso la fusione per incorporazione di Equitalia Nord S.p.a., Equitalia Centro S.p.a. e Equitalia Sud S.p.a.

All'esigenza di riformare la gestione della riscossione coattiva delle entrate pubbliche per una maggiore razionalizzazione dell'attività, svolta da una pluralità di soggetti con l'inevitabile sovrapposizione di ruoli che comprometteva l'auspicato approccio collaborativo tra amministrazione fiscale, imprese e cittadini, si è provveduto con il trasferimento delle funzioni di Equitalia all'Agenzia delle entrate - Riscossione.

Il decreto- legge del 22 ottobre 2016 n. 193¹ (d'ora in avanti Decreto), emanato anche in aderenza alle raccomandazioni contenute nei rapporti pubblicati dall'OCSE² "Italia -

¹ Convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili".

² OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). La missione dell'OCSE è la promozione, a livello globale, di politiche che migliorino il benessere economico e sociale dei cittadini. Cfr. 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.

Amministrazione fiscale” e del FMI³ “Migliorare la governance e l’efficacia delle Agenzie fiscali” pubblicati a luglio del 2016, ha disposto, a decorrere dal 1° luglio 2017, lo scioglimento delle società del gruppo Equitalia, tranne Equitalia Giustizia Spa, e la contestuale istituzione dell’Agenzia delle entrate – Riscossione.

Successivamente l’art. 1 comma 14 della legge 31 dicembre 2021 n. 234 (d’ora in poi Legge di Bilancio 2022) ha operato una profonda modifica nella governance dell’Agenzia delle entrate – Riscossione disponendo l’attribuzione delle funzioni di indirizzo operativo e controllo all’Agenzia delle entrate, titolare della funzione di riscossione. Ciò per favorire il processo di integrazione tra le due agenzie attraverso una più stretto coordinamento operativo e il progressivo allineamento delle relative policy interne.

2. Oggetto e metodologia dell’indagine

Il Decreto ha disposto, come sopra accennato, la soppressione di Equitalia a decorrere dal 1° luglio 2017 e l’istituzione dell’Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico con autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione.

Il nuovo modello ha lo scopo di superare il sistema duale (affidamento del servizio di riscossione ad una società pubblica diversa dall’ente impositore), allineandosi ai principali paesi europei che adottano un sistema di gestione diretta da parte dello stesso ente creditore (c.d. sistema monistico) avvalendosi talvolta di ausiliari, in coerenza, peraltro, con le indicazioni dell’Ocse e del Fmi. Per gli enti locali è previsto che gli stessi possano continuare ad avvalersi del soggetto preposto alla riscossione nazionale.

Al potenziamento della riscossione sono finalizzate disposizioni che appaiono in linea con le raccomandazioni espresse dalla Sezione nella del. n. 11/2016, prevedendo anche operazioni di regolarizzazione per i debitori con azzeramento di sanzioni e interessi di mora.

Attese le rilevanti criticità evidenziate dalla relazione richiamata e le importanti modifiche normative intervenute, appare utile valutare l’adeguatezza di tali innovazioni rispetto all’obiettivo di superare le suddette criticità.

³ Il Fondo Monetario Internazionale è un'organizzazione internazionale pubblica a carattere universale composta dai governi nazionali di 189 Paesi e insieme al gruppo della Banca Mondiale fa parte delle organizzazioni internazionali ed è stato formalmente istituito il 27 dicembre 1945, quando i primi 44 stati firmarono l'accordo istitutivo e l'organizzazione nacque nel maggio del 1946 e attualmente gli Stati membri sono 189.

La presente indagine, pertanto, si pone l'obiettivo di analizzare le modifiche attuative introdotte nelle procedure di riscossione, i riflessi organizzativi, i risultati derivati dalla riforma anche in termini di riduzione dei costi e il rafforzamento, più volte auspicato anche da questa Corte⁴, del sistema di riscossione coattiva affidata all'agente della riscossione in un sistema, come quello italiano, fondato essenzialmente sull'adempimento spontaneo. L'indagine tiene conto dell'intervenuta emergenza epidemiologica Covid-19 e delle conseguenti disposizioni normative che hanno comportato procedimenti di sospensione del versamento di tutte le entrate tributarie e non tributarie, delle attività di notifica di nuove cartelle e degli altri atti di riscossione.

L'inevitabile minore entrata rispetto agli obiettivi di gettito previsti per gli anni 2020 e 2021, sarà compiutamente analizzata nella presente relazione sulla base dell'analisi istruttoria.

L'indagine terrà conto anche delle modifiche operate sull'articolazione strutturale e di gestione finanziaria del sistema di riscossione delle entrate erariali alla luce del disposto di cui all'art.1 commi 14-23 della Legge di Bilancio 2022⁵.

Tale norma ha apportato rilevanti modifiche al testo del Decreto, i cui articoli saranno riportati nella versione aggiornata.

L'indagine terrà conto anche dell'impatto che specifici interventi previsti dal PNRR possono determinare sul funzionamento dell'attività di riscossione.

⁴ Vedi Delibera del 20 ottobre 2016, n.11/2016/G "Il Sistema delle riscossione dei tributi erariali al 2015"

⁵ Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024.

CAPITOLO II

IL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE E L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA

Sommario: 1. Il servizio nazionale di riscossione: quadro normativo. - 2. Istituzione di Agenzia delle entrate - Riscossione. -2.1. I risultati della riscossione dal 2000 al 2021 - 2.2 Attività realizzate per l'avvio di Agenzia delle entrate- Riscossione -2.3. La natura giuridica dell'Ente: evoluzione storica ed attuale configurazione risultante dagli interventi modificativi ed integrativi apportati dalla Legge di Bilancio 2022 - 2.4. Subentro dei rapporti a titolo universale - 3. Controllo, indirizzo e vigilanza - 3.1. - Modalità attuative, nel rapporto con i contribuenti, dei principi di leale collaborazione, tutela dell'affidamento e della buona fede, nonché degli obiettivi ex art. 6 della l. n. 23/2014 - 3.2. Il sistema della riscossione in Europa - 3.3. Modalità attuative, nel rapporto con i contribuenti, del principio di trasparenza.

1. Il servizio nazionale di riscossione: quadro normativo

Il Decreto è intervenuto ad operare un completo riassetto organizzativo della riscossione nazionale che si è reso necessario per superare il modello Equitalia al fine di incrementare l'efficienza del servizio pubblico della riscossione, realizzabile mediante il rafforzamento del coordinamento tra i diversi soggetti operanti nell'amministrazione fiscale e la soppressione di aggravii procedurali e duplicazioni di attività.

Come in precedenza esposto, a partire dal 1° luglio 2017, l'ente pubblico che ha svolto le funzioni relative alla riscossione in tutto il territorio nazionale (esclusa la Sicilia dove operava una società regionale)⁶ è stata l'Agenzia delle Entrate-Riscossione.

Ciò ha rappresentato, indubbiamente, una forte spinta propulsiva al raggiungimento di una maggiore unicità decisionale dell'intera filiera tributaria e di una più efficace funzionalità organizzativa nell'ambito del processo di riforma auspicato dall'OCSE e dal FMI, anche al fine di rafforzare il contrasto all'evasione e instaurare un diverso e migliore rapporto tra cittadini e servizio pubblico di riscossione. Tale finalità risulta ulteriormente implementata a seguito dell'intervento innovativo che la Legge di Bilancio 2022 ha operato sul Decreto.

⁶ Il decreto "Sostegni-bis" (DL n. 73/2021) ha successivamente disposto lo scioglimento di "Riscossione Sicilia Spa" e il relativo passaggio delle funzioni all'ente pubblico nazionale.

2. Istituzione di Agenzia delle entrate- Riscossione

Il Decreto è intervenuto ad operare un completo riassetto organizzativo della riscossione nazionale. In quest'ottica, il citato decreto ha disposto, a decorrere dal 1° luglio 2017:

- lo scioglimento delle società del Gruppo Equitalia (ad esclusione della società Equitalia Giustizia Spa), cancellate d'ufficio dal registro delle imprese ed estinte, senza esperire alcuna procedura di liquidazione (art. 1, comma 1 del Decreto);
- l'attribuzione delle funzioni relative alla riscossione nazionale, ex art. 3, comma 1, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, all'Agenzia delle entrate e l'esercizio delle stesse da parte del nuovo ente pubblico economico denominato “Agenzia delle entrate-Riscossione”, strumentale dell'Agenzia delle entrate medesima - che ne monitora costantemente l'attività secondo principi di trasparenza e pubblicità - e sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze.

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

- la riduzione da 24⁷ a 7 delle strutture a riporto diretto del vertice (3 aree operative e 4 direzioni centrali);
- il superamento delle duplicazioni di funzioni relative ai servizi di governo e *compliance* normativa presenti in ciascuna delle società del Gruppo nonché degli organi amministrativi e di controllo;
- il potenziamento del presidio dei processi operativi e lo sviluppo dei servizi telematici disponibili sul portale web per facilitare l'adempimento fiscale da parte dei contribuenti.

Il passaggio da Equitalia al nuovo ente pubblico ha richiesto, nel periodo 16 febbraio-30 giugno 2017, la realizzazione dei numerosi adempimenti propedeutici. Le principali attività (predisposizione dello Statuto e dei regolamenti di amministrazione e contabilità,

⁷ Si trattava di 12 strutture di Equitalia SpA e di 12 strutture di Equitalia Servizi di Riscossione SpA.

atti necessari per garantire il funzionamento e la *compliance* dell'ente sin dalla fase di avvio), sono state formalizzate in apposite determinazioni comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze.

2.1 I risultati della riscossione dal 2000 al 2021

I risultati della riscossione⁸ hanno già registrato un progressivo incremento negli anni successivi al superamento del regime di affidamento del servizio di riscossione a soggetti privati (cfr. Grafico 1), passando da una media di circa 3 miliardi all'anno nel periodo 2000-2005, quando la riscossione era affidata a soggetti privati, ad una media annuale di circa 7,5 miliardi del periodo Equitalia (2006-2016)⁹, ed a 9,13 miliardi del periodo successivo alla costituzione di Agenzia delle entrate- Riscossione (2017-2021); per quest'ultimo quinquennio occorre considerare che il dato ha subito l'influenza del mutato contesto in conseguenza degli interventi normativi derivanti dall'emergenza epidemiologica.

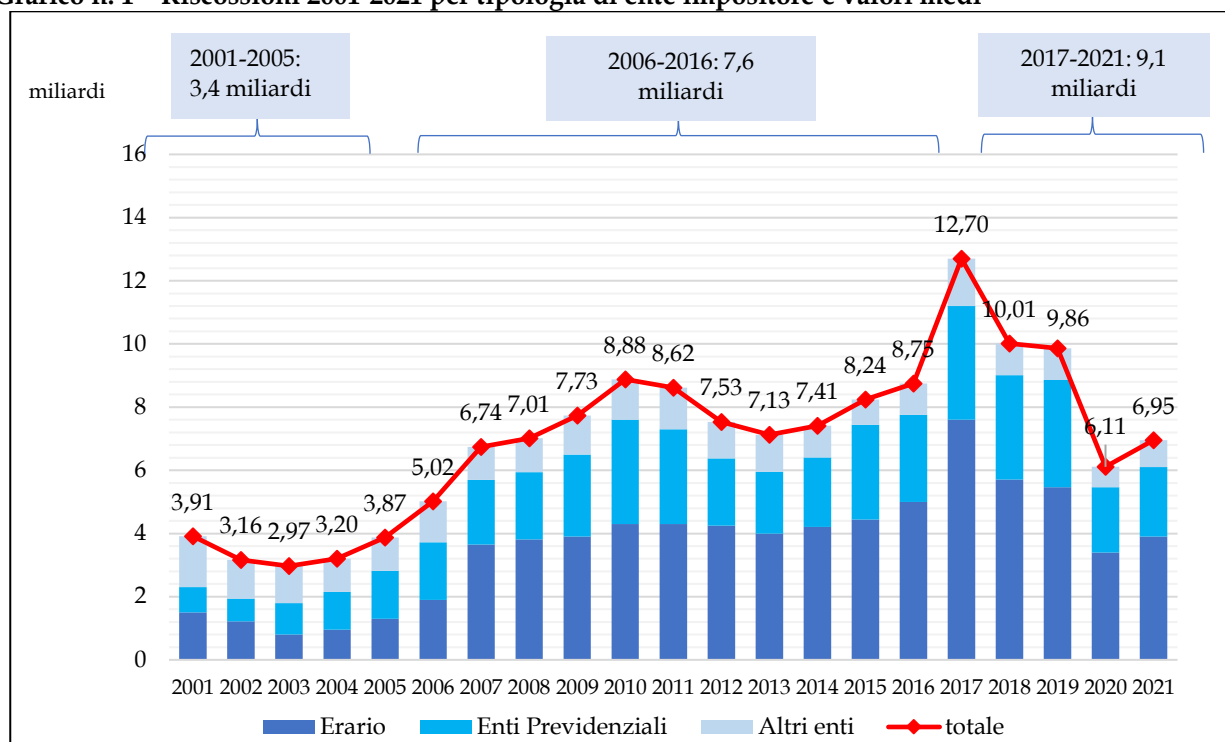
L'argomento verrà trattato più approfonditamente nel paragrafo dedicato (cfr. Cap. III, par.4).

Il grafico n. 1 che segue evidenzia l'andamento della riscossione nell'arco temporale 2001-2021 per tipologia di ente impositore e valori medi della riscossione.

⁸ Degli importi complessivamente riscossi in media ogni anno, circa il 12 per cento si riferisce a crediti affidati dagli enti creditori all' Agente della Riscossione nello stesso anno e circa il 23 per cento nell'anno precedente a quello della riscossione. Tali dati percentuali emergono dalla relazione del Ministro Franco, pervenuta a questa Corte con nota protocollo Cdc n. 366, 7 febbraio 2022.

⁹ Si rammenta l'applicazione degli istituti di Definizione Agevolata (c.d. "rottamazione" dei carichi affidati alla riscossione, nelle sue tre diverse edizioni rispettivamente previste dal d.l. n. 193/2016, dal d.l. n. 148/2017 e dal d.l. n. 118/2019, nonché l'istituto del c.d. "Saldo e Stralcio" introdotto dalla legge n.145/2018)

Grafico n. 1 – Riscossioni 2001-2021 per tipologia di ente impositore e valori medi



Fonte: Elaborazione Cdc sui dati Mef-AdER.

2.2 Attività realizzate per l'avvio di Agenzia delle entrate – Riscossione

La realizzazione dei numerosi adempimenti necessari all'avvio delle attività dell'Ente nel breve arco temporale stabilito, ha indotto il Legislatore a ritenere necessaria la nomina di un Commissario straordinario. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2017 l'amministratore delegato di Equitalia Spa è stato nominato Commissario straordinario per gli adempimenti propedeutici all'istituzione della Agenzia delle entrate – Riscossione, per il periodo 16 febbraio 2017 – 30 giugno 2017¹⁰. Le principali attività realizzate propedeutiche all'avvio dell'Ente sono state formalizzate in apposite Determinazioni del Commissario straordinario, dallo stesso rendicontate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze¹¹.

Sulla base delle previsioni del Decreto e dallo Statuto dell'Ente, è stato elaborato il Regolamento di Amministrazione, articolato in due parti. Il Regolamento contiene, nel Titolo 1, le linee guida dell'organizzazione dell'Ente, definite sulla base delle attività

¹⁰ Ai sensi dell'art. 1, comma 15, del Decreto.

¹¹ Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del predetto dPCM, con note prot. n. 2017/28 del 19/6/2017 e prot. n. 2017/57 del 30/6/2017. Tra queste si ricordano: • Ambito Governance e Organizzazione - Regolamento di amministrazione previsto ai sensi dell'art. 1 comma 2 dello Statuto e del modello organizzativo.

istituzionali attribuite e dei principi e obiettivi di riferimento, prevedendo la macro-articolazione del medesimo con la suddivisione in Strutture Centrali e Regionali, e con l'indicazione delle principali aree di competenza assegnate. Il Titolo 2 disciplina gli aspetti legati alla gestione del personale tra i quali l'inquadramento professionale, il reclutamento, la formazione del personale, nonché le relazioni sindacali. Sulla base delle linee guida contenute nel Regolamento di Amministrazione è stato, quindi, elaborato il modello organizzativo per il nuovo Ente¹².

Allo scopo di disciplinare la gestione degli adempimenti amministrativi per la corretta rappresentazione della situazione finanziaria, economica, patrimoniale e contabile di Agenzia delle entrate-Riscossione, anche con riferimento agli obblighi amministrativi specifici dell'Agente della Riscossione, è stato adottato il Regolamento di Contabilità – ai sensi dell'art.1, comma 2 dello Statuto dell'Ente.

Per la data del 1°luglio 2017 sono stati predisposti tutti gli atti propedeutici necessari per l'avvio operativo di Agenzia delle entrate-Riscossione¹³.

¹² In coerenza con il Regolamento di Amministrazione e col Modello organizzativo è stato approvato il Funzionigramma dell'Ente che definisce gli ambiti di competenza e di responsabilità attribuiti a ciascuna struttura organizzativa, nonché le figure che assumono il ruolo di responsabile del procedimento amministrativo (ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.). Con riferimento al Sistema normativo dell'Ente, sono state definite le tipologie di documenti dispositivi e informativi necessari al governo e alla gestione degli aspetti organizzativi ed operativi e dell'iter di predisposizione, adozione, diffusione e conservazione dei documenti stessi. Inoltre, sono state attribuite le responsabilità delle strutture organizzative centrali, regionali e territoriali e, per consentire l'operatività del nuovo Ente sul territorio, sono stati definiti, sulla base del modello organizzativo ed in coerenza con i poteri attribuiti al Presidente dall'art. 5 dello Statuto dell'Ente, gli schemi dei poteri di rappresentanza e gestionali da attribuire ai responsabili delle strutture organizzative centrali e territoriali dell'Ente. Ricognizione delle competenze, ai sensi dell'art. 1 comma 9 del Decreto. Si è proceduto alla ricognizione delle competenze del personale attraverso una specifica metodologia mirata a supportare la corretta allocazione delle risorse, al fine di assicurare, senza soluzione di continuità, il corretto svolgimento e la conseguente funzionalità del servizio nazionale della riscossione.

¹³ In particolare, sono stati emessi il:

- Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, Codice etico e Codice disciplinare; in linea con le previsioni del modello, le funzioni dell'Organismo di Vigilanza di cui all'art. 6, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 231/2001, sono svolte dal Collegio dei revisori dei conti dell'Ente;
- Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2017- 2019 di Agenzia delle entrate-Riscossione, redatto a partire dagli analoghi documenti approvati per le società del Gruppo Equitalia;
- Documento di valutazione dei rischi ex art. 28 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 di Agenzia delle entrate-Riscossione, comprensivo del "programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza", con l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare e dei presidi aziendali preposti;
- Manuale di Gestione documentale di cui all'art. 3 comma 1 lettera d e art. 5, d.p.c.m. 3 dicembre 2013, coerente con il modello Organizzativo dell'Ente già approvato, quale strumento di supporto organizzativo modulare, flessibile e completo per la gestione documentale anche ai fini della conservazione, contenente le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico e della gestione dei flussi.

2.3. La natura giuridica dell'Ente: evoluzione storica ed attuale configurazione risultante dagli interventi modificativi ed integrativi apportati dalla Legge di Bilancio 2022

L'Agenzia delle entrate – Riscossione è subentrata a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia sciolte, assumendo la qualifica di Agente della riscossione¹⁴ con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602 e svolgendo anche le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali dei comuni e delle province e delle società da essi partecipate¹⁵.

L'intervento di riforma apportato dalla Legge di Bilancio 2022 ha inteso dare attuazione a proposte tendenti a dare piena attuazione ad un modello monistico che consenta di perseguire le seguenti finalità:

- Semplificazione della *governance* con conseguente eliminazione delle duplicazioni di organi collegiali;
- Unico interlocutore per il contribuente;
- Obiettivi maggiormente legati alla riscossione, realizzando un complessivo efficientamento di un unico soggetto creditore dei debiti erariali;
- Completa e reciproca disponibilità delle banche dati AdER e di AdE¹⁶.

In tale ottica il sistema di governance individua nel direttore dell'Agenzia delle entrate l'organo di vertice dell'ente. L'ente opera attraverso un comitato di gestione composto dal

¹⁴ Art.1 comma 3 del Decreto: “Al fine di garantire la continuità e la funzionalità delle attività di riscossione, è istituito, a far data dal 1° luglio 2017, un ente pubblico economico, denominato «Agenzia delle entrate-Riscossione», ente strumentale dell'Agenzia delle entrate sottoposto all'indirizzo operativo e al controllo della stessa Agenzia delle entrate, che ne monitora costantemente l'attività, secondo principi di trasparenza e pubblicità. L'ente subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia di cui al comma 1 e assume la qualifica di agente della riscossione con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del *decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602*. L'ente può anche svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali delle amministrazioni locali, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della *legge 31 dicembre 2009, n. 196*, con esclusione delle società di riscossione, e, fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, commi 3-bis e 3-ter, del *decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46*, delle società da esse partecipate. L'ente ha autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione. Sono organi dell'ente il direttore, il comitato di gestione e il collegio dei revisori dei conti, il cui presidente è scelto tra i magistrati della Corte dei conti.”

¹⁵ Ai sensi dell'art. 1, commi 11-bis e 11-ter del Decreto, in data 26 ottobre 2017 gli organi del nuovo ente hanno deliberato i bilanci finali al 30 giugno 2017 delle società del Gruppo sciolte e gli stessi sono stati trasmessi per l'approvazione al Ministero dell'economia e delle finanze, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 2 del regolamento di cui al d.p.r. 9 novembre 1998, n. 439.

¹⁶ Vgs. all. “Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi” presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze alla Camera dei Deputati del 12 luglio 2021.

direttore, che lo presiede, e da due componenti nominati dall'Agenzia delle entrate tra i propri dirigenti¹⁷.

Il “volano” operativo dell’ente resta lo Statuto¹⁸ che, secondo le previsioni del novellato comma 5 del Decreto, è approvato con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze e, tra l’altro, disciplina le funzioni e le competenze degli organi, i casi e le procedure, anche telematiche, di consultazione pubblica sugli atti di rilevanza generale, promuovendo la partecipazione dei soggetti interessati. Il comitato di gestione delibera il piano triennale per la razionalizzazione delle attività di riscossione e gli interventi di incremento dell'efficienza organizzativa ed economica finalizzati alla riduzione delle spese di gestione e di personale. La norma prevede che i rapporti con il contribuente siano caratterizzati dal rispetto dei principi di trasparenza, leale collaborazione e tutela dell’affidamento nonché prevede il rispetto dell’impegno di riduzione degli adempimenti, assistenza e tutoraggio dei contribuenti¹⁹. Ai sensi del comma 5-bis del Decreto le deliberazioni del comitato di gestione relative allo statuto sono trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze per l'approvazione.

Le deliberazioni del comitato di gestione relative alle modifiche dei regolamenti e degli atti di carattere generale che regolano il funzionamento dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, nonché ai bilanci e ai piani pluriennali di investimento sono trasmesse per

¹⁷ Il direttore dell'ente è il direttore dell'Agenzia delle entrate. Il comitato di gestione è composto dal direttore, che lo presiede, e da due componenti nominati dall'Agenzia delle entrate tra i propri dirigenti. Ai componenti del comitato di gestione non spetta alcun compenso, indennità o rimborso spese. (art.1 comma 4 del Decreto).

¹⁸ Lo Statuto dell’Ente attualmente in vigore è stato approvato con d.p.c.m. 5 giugno 2017 su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze e pubblicato sulla GURI n. 150 del 29 giugno 2017.

¹⁹ Art.1 comma 5 del Decreto: “Lo statuto, approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze secondo le previsioni di cui al comma 5-bis disciplina le funzioni e le competenze degli organi, indica le entrate dell'ente necessarie a garantirne l'equilibrio economico-finanziario, stabilendo i criteri concernenti la determinazione e le modalità di erogazione delle risorse stanziare in favore dello stesso, nonché i criteri per la definizione degli altri corrispettivi per i servizi prestati a soggetti pubblici o privati, incluse le amministrazioni statali. Lo statuto disciplina i casi e le procedure, anche telematiche, di consultazione pubblica sugli atti di rilevanza generale, altresì promuovendo la partecipazione dei soggetti interessati. Il comitato di gestione, su proposta del direttore, delibera le modifiche allo statuto e gli atti di carattere generale che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'ente, i bilanci preventivi e consuntivi, i piani aziendali e le spese che impegnano il bilancio dell'ente per importi superiori al limite fissato dallo statuto. Il comitato di gestione delibera altresì il piano triennale per la razionalizzazione delle attività di riscossione e gli interventi di incremento dell'efficienza organizzativa ed economica finalizzati alla riduzione delle spese di gestione e di personale. Nel rapporto con i contribuenti l'ente si conforma ai principi dello statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, con particolare riferimento ai principi di trasparenza, leale collaborazione e tutela dell'affidamento e della buona fede, nonché agli obiettivi individuati dall'articolo 6 della legge 11 marzo 2014, n. 23, in materia di cooperazione rafforzata, riduzione degli adempimenti, assistenza e tutoraggio del contribuente. L'ente opera nel rispetto dei principi di legalità e imparzialità, con criteri di efficienza gestionale, economicità dell'attività ed efficacia dell'azione, nel perseguimento degli obiettivi stabiliti nella convenzione di cui al comma 13 e garantendo la massima trasparenza degli obiettivi stessi, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti”.

l'approvazione all'Agenzia delle entrate²⁰. L'approvazione può essere negata per ragioni di legittimità o di merito. Fermi restando i controlli sui risultati, gli altri atti di gestione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione non sono sottoposti all'approvazione preventiva dell'Agenzia delle entrate²¹.

Inoltre, l'Agenzia delle entrate-Riscossione è sottoposta, salvo quanto previsto dal Decreto, alle disposizioni del Codice civile e delle altre leggi relative alle persone giuridiche private. Ai fini dello svolgimento della propria attività è autorizzata ad utilizzare anticipazioni di cassa²². I risparmi di spesa conseguiti a seguito dell'applicazione delle norme che prevedono riduzioni di spesa per le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A. sono versati dall'ente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato nei limiti del risultato di esercizio dell'ente stesso²³. L'Agenzia delle entrate-Riscossione è, inoltre, autorizzata ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 43 del Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, fatte salve le ipotesi di conflitto. Per la disciplina di tali aspetti, è stata predisposta e sottoscritta con l'Avvocatura di Stato un'apposita Convenzione. Lo stesso ente può altresì avvalersi di avvocati del libero foro, nel rispetto delle previsioni di cui agli articoli 4 e 17 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ovvero può essere rappresentato, davanti al tribunale e al giudice di pace, da propri dipendenti delegati, che possono stare in giudizio personalmente²⁴. Per il patrocinio davanti alle Corti di giustizia Tributaria²⁵ continua ad applicarsi l'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546. In buona sostanza, l'Ente ha facoltà, anche in questo caso, di stare in giudizio direttamente.

²⁰ Art.1 comma 5-bis del Decreto.

²¹ Art. 1 comma 5-ter del Decreto "Le deliberazioni si intendono approvate se nei quarantacinque giorni dalla ricezione delle stesse non è emanato alcun provvedimento ovvero non sono chiesti chiarimenti o documentazione integrativa; in tale ultima ipotesi il termine per l'approvazione è interrotto fino a quando non pervengono gli elementi richiesti; per l'approvazione dei bilanci e dei piani pluriennali di investimento si applicano i termini previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1998, n. 439."

²² Art. 1, comma 6 del Decreto.

²³ Art. 1, comma 6- bis Decreto.

²⁴ Art. 1, comma 8 del Decreto.

²⁵ legge n. 130 del 31 agosto 2022.

2.4 Subentro dei rapporti a titolo universale

L'Agenzia delle entrate- Riscossione ha rappresentato²⁶ che il subentro a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi, sostanziali e processuali, delle Società del Gruppo Equitalia non ha determinato particolari criticità né sotto il profilo del trasferimento del rapporto di lavoro del personale e della gestione del medesimo, né dal punto di vista organizzativo ed informatico, né - infine - con riguardo all'attività di riscossione volontaria e coattiva.

Le sole problematiche riscontrate hanno riguardano i ricorsi presentati dalle associazioni Dirpubblica ed Applet²⁷.

3. Controllo, indirizzo e vigilanza.

Secondo le previsioni del novellato comma 13 del Decreto, la convenzione con l'Agenzia delle Entrate prevista dall'art. 59 comma 1 del d.lgs. n. 300/1999 è individuata quale strumento per la determinazione dei contenuti relativi ai servizi dovuti, agli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione, alle strategie per la riscossione dei crediti affidati dagli enti impositori, agli obiettivi e indicatori per misurare l'efficacia e l'efficienza delle azioni di recupero e della gestione nel suo complesso²⁸. La Legge di

²⁶ Cfr. note prot. Cdc n. 1550 del 1° giugno 2020 e n.1881 del 30 giugno 2020.

²⁷ E' stato proposto ricorso avverso il d.p.c.m. del 16 febbraio 2017 - con il quale l'Amministratore Delegato di Equitalia Spa era stato nominato Commissario straordinario per gli adempimenti propedeutici all'istituzione dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione - e avverso ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso. Tale contenzioso è stato definito dal Consiglio di Stato con sentenza 11 gennaio 2021 che ha confermato l'inammissibilità del ricorso.

²⁸ Art. 1 comma 13 del Decreto "La convenzione di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, stipulata tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate, individua, per l'attività svolta dall'Agenzia delle entrate-Riscossione:

- a) i servizi dovuti;
- b) le risorse necessarie a far fronte agli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione, stanziati sul bilancio dello Stato per il trasferimento in favore dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, per:
 - 1) gli oneri di gestione calcolati, per le attività svolte dalla stessa, sulla base di un'efficiente conduzione aziendale e dei vincoli di servizio imposti per esigenze di carattere generale;
 - 2) le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati;
- c) le strategie per la riscossione dei crediti affidati dagli enti impositori, con particolare riferimento alla definizione delle priorità, mediante un approccio orientato al risultato piuttosto che al processo;
- d) gli obiettivi quantitativi da raggiungere in termini di economicità della gestione, soddisfazione dei contribuenti per i servizi prestati, e ammontare delle entrate erariali riscosse, anche mediante azioni di prevenzione e contrasto dell'evasione ed elusione fiscale;
- e) gli indicatori e le modalità di verifica del conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera d);
- f) le modalità di indirizzo operativo e controllo sull'operato dell'ente da parte dell'Agenzia delle entrate, anche in relazione alla garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti;

Bilancio 2022 ha aggiornato il comma 14 del citato Decreto in base al quale costituisce risultato particolarmente negativo della gestione, il mancato raggiungimento, da parte dell'ente degli obiettivi stabiliti nella Convenzione non attribuibile a fattori eccezionali o comunque non tempestivamente segnalati all'Agenzia delle entrate (non più al Ministero dell'economia e delle finanze) e, a cura di quest'ultima, al Ministero dell'economia e delle finanze per consentire l'adozione dei necessari correttivi.

Infine, il nuovo comma 14-*bis*) del Decreto, stabilisce che il soggetto preposto alla riscossione nazionale redige una relazione annuale sui risultati conseguiti con evidenza dei dati relativi ai carichi di ruolo ad esso affidati, l'ammontare delle somme riscosse e i crediti ancora da riscuotere, le quote di credito divenute inesigibili e le procedure di riscossione che hanno condotto ai risultati conseguiti. La relazione è trasmessa all'Agenzia delle entrate per la predisposizione del rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva previsto all'articolo 10-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

3.1. Modalità attuative, nel rapporto con i contribuenti, dei principi di leale collaborazione, tutela dell'affidamento e della buona fede, nonché degli obiettivi ex art. 6 della l. n. 23/2014

Il principale obiettivo assegnato ad Agenzia delle entrate-Riscossione è quello di migliorare l'attività di riscossione mediante un approccio che garantisca economicità della gestione, soddisfazione dei contribuenti per i servizi prestati e aumento dei volumi di riscossione²⁹.

A tali scopi l'Ente è intervenuto sulla definizione di manuali unici volti a regolamentare la trattazione delle istanze presentate dai contribuenti tanto per l'accesso all'istituto della rateizzazione ex art. 19 DPR 602/1973, quanto per le dichiarazioni di sospensione della riscossione presentate dai contribuenti ai sensi della legge n. 228 del 2012.

g) la gestione della funzione della riscossione con modalità organizzative flessibili, che tengano conto della necessità di specializzazioni tecnico-professionali, mediante raggruppamenti per tipologia di contribuenti, ovvero sulla base di altri criteri oggettivi preventivamente definiti, e finalizzati ad ottimizzare il risultato economico della medesima riscossione;

h) la tipologia di comunicazioni e informazioni preventive volte ad evitare aggravii moratori per i contribuenti, ed a migliorarne il rapporto con l'amministrazione fiscale, in attuazione della legge 27 luglio 2000, n. 212, anche mediante l'istituzione di uno sportello unico telematico per l'assistenza e l'erogazione di servizi, secondo criteri di trasparenza che consentano al contribuente anche di individuare con certezza il debito originario.

²⁹ Art. 1 comma 5 del Decreto.

Contestualmente, l'Ente ha implementato i servizi ed i processi operativi finalizzati a consentire una corretta gestione e favorire l'accesso alle misure agevolative previste dai provvedimenti normativi susseguitisi nell'ultimo triennio (d.l. n. 193/2016, d.l. n. 148/2017, nonché da ultimo d.l. n. 119/2018, – cd “Rottamazione-ter” - e legge n. 145/2018 “Saldo e stralcio”). Ciò è avvenuto sia attraverso lo sviluppo delle necessarie implementazioni informatiche per la gestione delle diverse fasi operative (presentazione dichiarazioni di adesione, registrazione, invio delle comunicazioni delle somme dovute, pagamenti), sia attraverso una regolamentazione interna con l’emanazione di specifici manuali unici riguardanti “La Definizione Agevolata” e “La pace fiscale”.

Analoghe implementazioni informatiche, con la conseguente definizione di una correlata regolamentazione interna, sono state adottate per fronteggiare tutti gli interventi normativi che si sono succeduti nel corso del periodo emergenziale Covid-19, siano essi temporanei - quali gli interventi sul processo delle rateizzazioni ovvero sul differimento dei termini di pagamento delle rate delle misure agevolative ovvero sul termine di adempimento spontaneo delle cartelle di pagamento notificate dal 1/9/2021 al 31/3/2022 - o strutturali, quale è stato quello relativo allo stralcio dei debiti fino a 5.000 euro di cui all’art. 4 del d.l. n. 41/2021.

Sempre nell’ottica di proseguire con l’azione di omogeneizzazione operativa, nel corso del 2019, è stata definita la regolamentazione relativa alla gestione della “Relazione con i contribuenti” mediante l’emanazione di uno specifico manuale unico, comprensivo delle procedure cui attenersi nella gestione delle richieste, anche tramite l’apposito servizio di *Customer Service*, di informazioni e di documenti, nella gestione dei reclami, oppure delle richieste formulate dal Garante del contribuente o dal Difensore civico.

L’Ente opera un costante sviluppo dei servizi digitali a disposizione dei cittadini sul portale dell’Ente o con l’APP (in area pubblica, area riservata cittadini, e area riservata professionisti) con l’obiettivo di favorire la graduale trasformazione delle modalità di accesso ai servizi di Agenzia delle entrate – Riscossione da parte del cittadino.

I Servizi *web* ovvero le diverse modalità telematiche rese disponibili al cittadino hanno, infatti, consentito di creare uno sportello virtuale, tramite il quale il cittadino può verificare la situazione dei propri debiti, dialogare con l’ente, richiedere e ottenere rateizzazioni, effettuare il pagamento, richiedere informazioni nonché scaricare e richiedere copia dei

documenti o delle comunicazioni inviate dall'agente della riscossione ed a loro intestate. Tramite il portale è inoltre possibile presentare reclami istanze di accesso agli atti e istanze di autotutela e, più in generale, ottenere informazioni sugli interventi normativi approvati negli ultimi anni che mirano ad andare incontro alle esigenze dei cittadini.

In questo ambito si colloca anche l'implementazione graduale – oggi attivata su alcuni ambiti territoriali e che verrà estesa anche al restante perimetro nazionale – del nuovo servizio dello Sportello *On Line* attraverso il quale il cittadino, previa prenotazione, può interloquire direttamente in videochiamata con un operatore di Agenzia delle entrate-Riscossione.

Le iniziative che nel tempo sono state attivate hanno raccolto significativo apprezzamento da parte dei contribuenti, come testimoniano le indagini di *customer satisfaction* realizzate negli ultimi anni focalizzate sui seguenti servizi: Situazione debitoria – consulta e paga; Rateizza il debito; Sospendi la riscossione; Delega un intermediario; Se mi scordo; Pagamenti; Servizi relativi alla Definizione Agevolata.

Le indagini eseguite hanno indicato un livello medio di gradimento dei contribuenti ponderato costantemente superiore a 4 (scala gradimento da 1 a 5) e l'opportunità di proseguire sulla strada della digitalizzazione intrapresa.

Sono stati effettuati numerosi interventi diretti a facilitare i rapporti con i contribuenti tra cui:

- Invio del modello precompilato – allegato alle cartelle di pagamento –utilizzabile nel caso in cui si intenda accedere alla rateizzazione ordinaria per debiti inferiori a 60.000 euro; il modulo, allegato alle cartelle di pagamento intestate a quei soggetti per i quali è stata riscontrata la possibilità di accedere a tale istituto, riporta varie soluzioni di piani di dilazione a partire dalla rata minima di 50 euro. In tal modo il cittadino può accedere alla propria area riservata ed ottenere direttamente on line il proprio piano di rateizzazione ovvero, in alternativa, compilare il modello in tutte le sue parti ed inoltrarlo ad uno specifico indirizzo di posta elettronica dell'Ente che provvederà all'emissione del relativo provvedimento di accoglimento;
- Possibilità di rimodulazione dei contenuti della situazione debitoria e dell'estratto ruolo consegnati ai cittadini ad evasione delle proprie richieste. Gli

aggiornamenti hanno ad oggetto, per quanto riguarda la situazione debitoria, una più puntuale e dettagliata rappresentazione dei vari eventi che sono intervenuti sulle cartelle/avvisi a loro intestati considerando al riguardo anche quelli strettamente correlati alle diverse misure agevolative che nel tempo sono intervenute. Con particolare riferimento all'estratto di ruolo l'obiettivo è stato quello di rappresentare in questo elaborato le sole informazioni trasmesse dagli Enti creditori in fase di affidamento del carico o, successivamente, a fronte di provvedimenti di sgravio emessi dai medesimi enti.

Inoltre, si è stabilizzata la collaborazione, già attivata nel corso degli anni, con associazioni e ordini professionali, che ha agevolato il passaggio dalla stipula di convenzioni con gli stessi alla realizzazione di un applicativo dedicato, "Equipro", fruibile dal portale dell'ente attraverso il quale i professionisti possono eseguire direttamente tutte le operazioni utili per conto dei loro assistiti. L'applicativo EquiPro, realizzato in sinergia con l'Agenzia delle entrate e in stretta collaborazione con gli ordini e le associazioni nazionali dei professionisti, si colloca quale strumento utile in un'ottica di semplificazione e snellimento delle procedure che consente anche di diminuire i tempi di attesa agli sportelli. Il servizio affianca sia le funzionalità prima accennate, presenti sul portale, sia il servizio di *alert* "SMS - Se mi scordo", attraverso il quale i contribuenti, registrandosi, possono ricevere messaggi o e-mail su nuove cartelle, rate e pagamenti in scadenza.

Particolare importanza ha assunto nel tempo anche l'attività di raccolta delle doglianze dei contribuenti trasmesse ai Garanti del contribuente o pervenute direttamente all'Ente nella forma di "reclamo". Tale gestione vede impegnata nel coordinamento un'apposita struttura dell'Ente - l'Assistenza contribuenti e reclami - che ha tra i suoi compiti anche quello di seguire le situazioni più critiche relative a contribuenti, soprattutto persone fisiche, che segnalano difficoltà di carattere economico e/o sanitario e per i quali la fase di ascolto e di supporto rappresenta una modalità, soprattutto nei momenti di grande difficoltà economica, utilizzata dall'Ente per indirizzare i contribuenti che si trovano in tali situazioni verso le soluzioni possibili e praticabili.

3.2. Il sistema della riscossione in Europa

Nella maggior parte dei Paesi UE il sistema di riscossione trova attuazione attraverso il sistema monistico che, avuto riguardo al sistema di relazioni tra amministrazione finanziaria e contribuenti, notoriamente comporta una serie di vantaggi, quali in particolare: a) il mantenimento di un “dialogo” diretto e continuo fra contribuenti ed amministrazione finanziaria, esteso anche alla fase della riscossione; b) la possibilità, per l’amministrazione finanziaria, di adottare nei rapporti con il contribuente scelte connotate da un maggior grado di discrezionalità ovvero prioritariamente orientate al risultato piuttosto che al processo (ad esempio, in Germania l’amministrazione finanziaria può decidere l’abbandono della riscossione se discrezionalmente considerata iniqua; nel Regno Unito sono previsti accordi con i contribuenti, che possono portare, oltre che alla sospensione o alla concessione di dilazioni nella riscossione, anche alla riduzione del carico tributario).

Relativamente alle strategie messe in campo a livello internazionale per migliorare le performance dei sistemi della riscossione, l’attenzione nell’ambito dell’Unione europea e dell’OCSE si sta orientando sempre più verso un approccio *customer oriented*, tale per cui l’obiettivo prioritario è il potenziamento dei servizi al contribuente. Infatti, pur continuando a perseguire una ferma attività di contrasto alle pratiche deliberatamente elusive ed evasive, le amministrazioni fiscali – sulla base della consapevolezza che una quota consistente dei contribuenti vuole adempiere ai propri obblighi ma, per ragioni legate prevalentemente a una temporanea carenza di liquidità, non è in grado di farlo – muovono verso l’affermazione di una moderna attività di riscossione, adottando soluzioni istituzionali ed operative volte a sviluppare le seguenti caratteristiche:

- *advanced analytics* (modellazione predittiva, metodi statistici, machine learning, tecniche di *process automation* oltre che i tradizionali strumenti di *business intelligence*) volti ad ottimizzare il patrimonio informativo e, quindi, a indirizzare accuratamente e tempestivamente interventi profilati su ciascun tipo di contribuente;
- strategie degli interventi di riscossione dirette a prevenire l'indebitamento, a rafforzare le misure di sostegno ai contribuenti nella fase di pagamento degli obblighi fiscali e, se del caso, a potenziare misure di esecuzione rigorose;
- assistenza in tempo reale ai contribuenti che consente di lavorare in modo efficiente

un numero elevato di debiti;

- nuovi assetti organizzativi per orientare più efficacemente la riscossione;
- gestione dei debiti fiscali transfrontalieri per assicurare una corretta e tempestiva assistenza internazionale negli accordi tra giurisdizioni.

In seguito alle recenti innovazioni normative, l'Italia si avvicina ad un modello di riscossione più simile a quello adottato dai principali Paesi UE, dove l'attività di recupero è esercitata direttamente dall'ente impositore.

Di seguito si riporta il funzionamento del sistema di riscossione di alcuni Paesi in ambito europeo³⁰.

- **Spagna: riscossione affidata all'Agenzia tributaria**

L'*Agencia Estatal de Administración Tributaria* (Aeat), che è assimilabile all'Agenzia delle entrate italiana, provvede alla riscossione coattiva di tutti i crediti pubblici statali, tributari e non tributari, compresi quelli doganali. Quanto alla riscossione spontanea essa, invece, può essere affidata alla *Delegación de Economía y Hacienda* (ministero dell'economia) che provvede alla riscossione spontanea di altri crediti di diritto pubblico non riscossi dall'Aeat o da altro organismo dell'Amministrazione generale dello Stato (o ad uno dei suoi organismi autonomi) per alcune specifiche tasse per legge affidate ad essi come ad esempio le tasse catastali, affidate alla Direzione generale del catasto. La *Tesorería General de la Seguridad Social* (corrispondente all'Inps italiano) provvede in autonomia alla riscossione, spontanea e coattiva, dei crediti di natura previdenziale.

Nel corso del 2020, tra i diversi nuovi servizi ai contribuenti introdotti da parte dell'Agenzia delle Entrate Spagnola (AEAT), si segnala quello denominato REC@T, il quale ha previsto l'avvio di una linea telefonica nazionale per l'assistenza specializzata in tema di riscossione. Tale strumento, avvalendosi di un sistema di identificazione sicura (Cl@ve Pin), fornisce informazioni in merito alle procedure che interessano i debiti tributari, all'elaborazione dei differimenti al termine di esecuzione, agli addebiti diretti per domande e accordi di differimento ed alle modalità per effettuare il pagamento telefonico. Il servizio ha ottenuto da gran parte dei contribuenti spagnoli un soddisfacente riscontro, tale da consolidare il rapporto di fiducia reciproca tra

³⁰ Corte dei conti: ricerche effettuate sui siti web delle rispettive organizzazioni.

amministrazione e contribuenti.

- Francia: riscossione coattiva affidata direttamente agli enti impositori

La Dgddi (*Direction générale des douanes et droits indirects*) ha una competenza speciale sulla riscossione dei dazi e dei diritti doganali, delle accise, dell'Iva all'importazione e di altre contribuzioni indirette.

La Dgfip (*Direction générale des finances publiques*) ha invece una competenza generale e riscuote tutte le somme che non sono riscalate da altri enti (ad es. imposte sul reddito, imposte sul patrimonio, tributi locali, Iva esclusa l'Iva sulle importazioni).

I contributi previdenziali sono riscossi dallo stesso Ente previdenziale (come *Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales*) o in determinati casi Enti speciali incaricati della riscossione dei contributi previdenziali (come *Caisse maritime d'allocations familiales* - per marinai; *Caisse de mutualité sociale agricole* - per agricoltori; *Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs et Maison des artistes* - per autori e artisti).

- Germania: riscossione coattiva affidata alle autorità fiscali federali e regionali

Le Agenzie fiscali federali riscuotono i dazi doganali, i monopoli, le accise regolate dalla legge federale, inclusa l'Iva sulle importazioni, i tributi sui veicoli a motore e gli altri tributi di transazione correlati ai veicoli a motore, così come i tributi imposti dall'Unione europea. Le Agenzie fiscali regionali, che agiscono per conto del governo federale, riscuotono le imposte sui trasferimenti di capitale, i tributi sulle assicurazioni e sulle cambiali, i tributi sulla proprietà non ricorrenti; altresì riscuotono le addizionali, le imposte sul reddito, le imposte sulle società e l'Iva.

Le Agenzie fiscali regionali riscuotono l'imposta di successione, le imposte sulle assicurazioni contro gli incendi, le imposte sulla compravendita di immobili, le imposte sulle scommesse e la lotteria nonché le imposte sul gioco d'azzardo.

L'assicurazione pensionistica obbligatoria è gestita dall'ente pensionistico federale tedesco e dall'ente pensionistico regionale tedesco oltre ad altri enti tipici di alcuni settori. Le casse malattia obbligatorie gestiscono la riscossione dei contributi

previdenziali totali per tutti i settori della previdenza sociale.

- **Regno Unito: riscossione coattiva dei tributi statali all'Hmrc**

La riscossione è affidata all'Hmrc (*Her Majesty's Revenue & Customs*, un'agenzia fiscale non molto dissimile dall'Agenzia delle entrate italiana) che riscuote tutti i tributi erariali, avvalendosi anche del supporto di agenti della riscossione privati che operano su incarico dell'Hmrc esclusivamente per porre in essere procedure esecutive. L'Hmrc, infatti, per la riscossione coattiva adotta esclusivamente misure cautelari. Le Autorità locali, invece, si occupano direttamente della riscossione, spontanea e coattiva, dei tributi locali come, ad esempio, la *council tax* che è una tassa sulla proprietà immobiliare.

Quanto al sistema previdenziale va detto che il ministero del Lavoro e delle pensioni (DWP) ha il compito di erogare la maggior parte delle prestazioni previdenziali mentre l'Hmrc è responsabile della riscossione dei contributi.

- **Irlanda: programma innovativo di gestione dei debiti fiscali**

Tra le esperienze internazionali di successo, più significative nell'implementazione dei percorsi evolutivi indicati, risulta di grande interesse un nuovo programma di gestione dei debiti fiscali (*Debt Management Services*, DMS) adottato dall'amministrazione fiscale irlandese per fornire una profilazione avanzata dei debiti fiscali e una risposta adeguata e tempestiva a ciascuno di essi. Il sistema è basato sull'invio di notifiche automatiche in prossimità della scadenza per l'adempimento. Tale sistema ha progressivamente eliminato una considerevole quota di magazzino di debiti fiscali ed ha consentito non soltanto di recuperare una rilevante quota di gettito, ma anche di incrementare l'efficienza della performance della riscossione, poiché gran parte delle risorse sono state progressivamente riorientate verso il contrasto di condotte deliberatamente evasive. Inoltre, per garantire supporto alle imprese *compliant*, ma in carenza di liquidità, è stata introdotta una piattaforma online per la definizione di un accordo di pagamento dilazionato, con notevoli vantaggi per il contribuente in termini di maggiore autonomia nella gestione del proprio debito fiscale.

3.3. Modalità attuative, nel rapporto con i contribuenti, del principio di trasparenza

Le attività di pubblicazione sul sito Internet dell'Ente, nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente", sono state disciplinate attraverso una circolare interna che tiene conto delle indicazioni fornite dall'ANAC con il Piano Nazionale Anticorruzione e con le Linee guida dedicate anche agli enti pubblici economici tempo per tempo emanate in argomento³¹.

A seguito dell'allargamento delle competenze di Agenzia delle entrate-Riscossione - conseguente al subentro a Riscossione Sicilia S.p.A. dal 1° ottobre 2021 - l'attività di monitoraggio del RPCT, nell'ultimo triennio del 2021, ha riguardato prioritariamente le sottosezioni di "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'Ente per le quali si è reso necessario un aggiornamento dei relativi contenuti.

La novità di maggior rilievo sul tema della trasparenza è stata l'introduzione dell'accesso civico generalizzato, che riprende il modello del FOIA (*Freedom Of Information Act*) di origine anglosassone e che riguarda il diritto di accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del citato decreto, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Anche il processo di gestione delle istanze è stato disciplinato con l'adozione di una apposita circolare.

Per quanto riguarda l'istituto dell'accesso civico semplice e dell'accesso civico generalizzato³² di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, il Comitato di gestione del 29/10/2020 ha approvato il "Regolamento in materia di accesso documentale, accesso civico semplice e generalizzato", che disciplina i criteri e le modalità per l'esercizio presso l'Ente del diritto di accesso civico semplice, accesso civico generalizzato e accesso

³¹ Inoltre, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), nell'ambito delle funzioni istituzionalmente assegnate, svolge stabilmente un'attività di monitoraggio e controllo sull'adempimento da parte dell'Ente degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa di riferimento, verificando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, secondo le modalità definite nell'allegato 5 "Disciplina dell'attività di monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza" del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2021-2023, approvato con Delibera del Comitato di Gestione del 25 marzo 2021.

³² L'istituto dell'accesso civico generalizzato, che riprende il modello del FOIA (*Freedom Of Information Act*) di origine anglosassone è il diritto di accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto trasparenza, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

documentale. A seguito dell'emanazione del suddetto Regolamento, l'Ente ha provveduto ad aggiornare la circolare interna sul tema che descrive e definisce i relativi adempimenti operativi.

Dal punto di vista delle verifiche "esterne" sul tema, va rilevato che, essendo la trasparenza un fattore fondamentale nell'ambito della prevenzione della corruzione, la gestione attuata dall'Ente è stata oggetto di una approfondita analisi effettuata dall'ANAC nel 2018, nell'ambito di un tavolo di lavoro sulla prevenzione della corruzione nelle Agenzie fiscali, i cui esiti sono stati rappresentati in un apposito paragrafo del Piano Nazionale Anticorruzione 2018³³.

In particolare, l'indagine condotta dal Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento delle finanze-Direzione Agenzie ed Enti della fiscalità), nell'ambito del Programma di Vigilanza 2019, ha evidenziato che la valutazione della conformità complessiva dell'azione dell'Agenzia delle entrate - Riscossione in merito al procedimento "Richieste di rateizzazione di importo superiore ai 60.000,00 euro" si è attestata all'88,78 per cento. Gli esiti dell'analisi e della valutazione effettuata hanno evidenziato che gli Uffici svolgono l'attività nel rispetto, soprattutto, del principio di trasparenza, che ha raggiunto il 93,33 per cento, seguito da quello di imparzialità, con l'86,03 per cento, e da quello di correttezza, con l'80,38 per cento.

Con riferimento all'analogo Programma di vigilanza per l'anno 2020, è stato selezionato il procedimento "Rateizzazioni straordinarie, anche in proroga"; in questo caso la valutazione di conformità si è attestata all'89,14 per cento. Gli esiti dell'analisi e della valutazione effettuata hanno evidenziato che gli Uffici svolgono l'attività nel rispetto, soprattutto, del principio di trasparenza, che ha raggiunto il 92,97 per cento, seguito da quello di imparzialità, con l'87,19 per cento, e da quello di correttezza, con l'84 per cento³⁴.

³³ In tale documento si legge che "Considerate le caratteristiche organizzative e funzionali sopra accennate, le stesse Agenzie, peraltro, da diverso tempo hanno svolto sul territorio un'intensa attività di controllo interno per assicurare la correttezza e omogeneità dell'azione amministrativa. Dal dibattito con i rappresentanti delle Agenzie fiscali nonché dalla documentazione cospicua acquisita nel corso dei lavori del tavolo tecnico, è emerso che i PTPC elaborati da ciascuna Agenzia ed esaminati dall'Autorità costituiscono il portato di una lunga esperienza maturata nelle strategie di contrasto di fenomeni corruttivi ed evidenziano lo sforzo già compiuto dalle Agenzie nella mappatura dettagliata di diversi processi interni. Ciò ha consentito sia un'accurata formulazione dei possibili rischi ad essi attinenti, sia l'adozione di misure di prevenzione. Pertanto, nel presente documento l'Autorità non può che prendere atto del sistema avanzato di presidi già realizzato e delle iniziative assunte dalle Agenzie".

³⁴ Dati forniti con nota n. 810 del 28 marzo 2022.

CAPITOLO III

LA RISCOSSIONE ORDINARIA E LA RISCOSSIONE COATTIVA

Sommario: 1. La riscossione ordinaria. – 2. La riscossione coattiva. – 3. I carichi di ruolo affidati dagli enti- 4. Risultati della riscossione. – 4.1. Definizione Agevolata.

1. La riscossione ordinaria

La tabella 1 riporta, per il periodo 2017-2021, un quadro di insieme dei tre titoli delle entrate erariali.

Per il 2021, le entrate tributarie rappresentano il 96,13 per cento del totale delle entrate finali.

Tabella 1- Serie storica delle riscossioni nel bilancio dello Stato (2017-2021)

(valore in €/milioni)

Titoli	Esercizio	Attività Ordinaria					Accertamento e Controllo					Totale Titolo				
		Competenza		Residui		Totale	Competenza		Residui		Totale	Competenza		Residui		Totale
			% su totale Att. Ord.		% su totale Att. Ord.			% su totale Acc. e contr.		% su totale Acc. e contr.			% su totale		% su totale	
I: Entrate Tributarie	2017	452.815	92,1	38.582	7,9	491.397	9.921	62,0	6.079	38,0	16.000	462.736	91,2	44.661	8,8	507.396
	2018	461.522	91,6	42.336	8,4	503.859	9.486	65,6	4.984	34,4	14.469	471.008	90,9	47.320	9,1	518.328
	2019	470.649	92,9	35.787	7,1	506.436	10.246	69,4	4.513	30,6	14.759	480.895	92,3	40.300	7,7	521.196
	2020	446.780	91,8	39.805	8,2	486.585	6.304	63,9	3.559	36,1	9.863	453.084	91,3	43.363	8,7	496.448
	2021	494.641	92,3	41.502	7,7	536.143	5.985	61,7	3.721	38,3	9.706	500.625	91,7	45.223	8,3	545.849
II: Entrate Extra tributarie	2017	57.897	90,6	6.021	9,4	63.919						57.897	90,6	6.021	9,4	63.919
	2018	58.735	91,0	5.821	9,0	64.556						58.735	91,0	5.821	9,0	64.556
	2019	61.180	91,2	5.923	8,8	67.103						61.180	91,2	5.923	8,8	67.103
	2020	59.072	91,2	5.696	8,8	64.768						59.072	91,2	5.696	8,8	64.768
	2021	80.831	94,2	4.961	5,8	85.792						80.831	94,2	4.961	5,8	85.792
III: Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	2017	2.424	99,9	4	0,1	2.427						2.424	99,9	4	0,1	2.427
	2018	2.115	99,8	4	0,2	2.119						2.115	99,8	4	0,2	2.119
	2019	2.100	99,4	12	0,6	2.112						2.100	99,4	12	0,6	2.112
	2020	3.742	99,7	11	0,3	3.753						3.742	99,7	11	0,3	3.753
	2021	7.134	99,9	9	0,1	7.143						7.134	99,9	9	0,1	7.143
Entrate Finali	2016	513.136	92,0	44.607	8,0	557.743	9.921	62,0	6.079	38,0	16.000	523.057	91,2	50.686	8,8	573.742
	2017	522.373	91,6	48.161	8,4	570.534	9.486	65,6	4.984	34,4	14.469	531.859	90,9	53.145	9,1	585.003
	2018	533.930	92,8	41.722	7,2	575.652	10.246	69,4	4.513	30,6	14.759	544.175	92,2	46.235	7,8	590.411
	2020	509.595	91,8	45.511	8,2	555.106	6.304	63,9	3.559	36,1	9.863	515.899	91,3	49.070	8,7	564.969
	2021	582.606	92,6	46.473	7,4	629.078	5.985	61,7	3.721	38,3	9.706	588.590	92,1	50.194	7,9	638.784

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SICR.

I dati di sintesi delle entrate tributarie effettivamente affluite all'erario, sono rappresentati nella sotto riportata tabella 2 che, per il quinquennio considerato.

Tabella 2 - Serie storica delle riscossioni delle entrate tributarie (2017-2021)

(valore in €/milioni)

	Esercizio	Attività Ordinaria	%/Tot. Titolo	Accertamento e Controllo	%/Tot. Titolo	Totale Tit. I
Totale Titolo I: Entrate Tributarie	2017	491.397	96,85%	16.000	3,15%	507.396
	2018	503.859	97,21%	14.469	2,79%	518.328
	2019	506.436	97,17%	14.759	2,83%	521.196
	2020	486.585	98,01%	9.863	1,99%	496.448
	2021	536.143	98,22%	9.706	1,78%	545.849

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SICR.

L'aumento registrato nell'anno 2021 ha arrestato il *trend* negativo dell'attività di riscossione riscontrato nell'annualità precedente, con un incremento di poco superiore all'1 per cento risultando pari a 545.849 milioni rispetto ai 496.448 del 2020.

Il gettito delle entrate per l'attività ordinaria rappresenta il 98,22 per cento del totale delle entrate del titolo (nel 2021 risulta pari a 536.143 milioni) e l'1,78 per cento delle entrate correlate all'attività di accertamento e controllo (nel 2021, pari a 9.706 milioni).

La tabella riporta anche i valori percentuali delle due modalità di riscossione rispetto al totale del titolo, per ciascun anno: le entrate da attività ordinaria contribuiscono al gettito annuale complessivo che, nel quinquennio considerato, rileva un dato percentuale pari al 96,85 nel 2017 e del 98,22 per cento nel 2021; le entrate da accertamento e controllo, per contro, evidenziano un dato che va dal 3,15 per cento del 2017 all'1,78 per cento del 2021. Un calo di non lieve entità dell'attività coattiva che, pur restando in limiti marginali rispetto al totale delle riscossioni, minaccia il carattere deterrente del sistema, indispensabile per il buon andamento dei conti pubblici anche se, sulla evidente contrazione risultante dai dati contabili riferiti all'ultimo biennio, hanno influito le numerose e intervenute disposizioni normative in materia emanate al fine di fronteggiare la crisi interna scaturita dall'emergenza sanitaria per Covid-19.

Nella tabella 3 che segue, le entrate del titolo I sono state disaggregate per tributo, e per tipo di attività (ordinaria o da accertamento e controllo).

Tabella 3 - Serie storica delle riscossioni delle entrate tributarie (2017-2021) disaggregate per tipologia di imposta
(valore in €/milioni)

		Attività Ordinaria					Accertamento e Controllo					Totale Tipologia					
Tipologie	Eserc.	Competenza		Residui		Totale	Competenza		Residui		Totale	Competenza		Residui		Totale	
			% su total e Att. Ord.		% su totale Att. Ord.			% su totale Acc. e contr.		% su totale Acc. e contr.			% su total e		% su totale		% su tot. titolo
IRPEF	2017	182.349	92,8	14.176	7,2	196.525	2.667	55,5	2.138	44,5	4.805	185.016	91,9	16.313	8,1	201.330	38,84
	2018	187.429	91,5	17.450	8,5	204.879	2.322	57,5	1.714	42,5	4.035	189.751	90,8	19.164	9,2	208.915	40,08
	2019	191.614	92,9	14.555	7,1	206.169	2.910	65,4	1.541	34,6	4.451	194.524	92,4	16.096	7,6	210.621	42,43
	2020	187.524	91,8	16.701	8,2	204.225	1.771	60,4	1.160	39,6	2.931	189.295	91,4	17.861	8,6	207.156	41,73
	2021	198.212	92,5	16.071	7,5	214.283	1.881	60,8	1.211	39,2	3.092	200.093	92,0	17.282	8,0	217.375	39,82
IRES	2017	35.161	94,7	1.958	5,3	37.119	1.565	69,5	687	30,5	2.252	36.726	93,3	2.644	6,7	39.370	7,60
	2018	32.659	93,3	2.352	6,7	35.011	1.575	74,9	527	25,1	2.101	34.234	92,2	2.879	7,8	37.112	7,12
	2019	33.733	96,2	1.338	3,8	35.071	2.291	83,6	451	16,4	2.742	36.025	95,3	1.789	4,7	37.814	7,62
	2020	33.781	96,6	1.186	3,4	34.967	899	71,6	357	28,4	1.256	34.680	95,7	1.543	4,3	36.223	7,30
	2021	31.792	95,0	1.689	5,0	33.481	919	67,8	437	32,2	1.356	32.711	93,9	2.126	6,1	34.837	6,38
Sostitutiva	2017	17.566	93,5	1.219	6,5	18.785	34	59,9	23	40,1	56	17.600	93,4	1.241	6,6	18.842	3,64
	2018	17.806	92,8	1.386	7,2	19.193	35	62,3	21	37,7	56	17.841	92,7	1.407	7,3	19.248	3,69
	2019	17.089	93,0	1.286	7,0	18.375	49	61,0	32	39,0	81	17.139	92,9	1.317	7,1	18.456	3,72
	2020	21.552	93,1	1.585	6,9	23.137	53	65,5	28	34,5	80	21.604	93,1	1.613	6,9	23.217	4,68
	2021	28.461	93,4	2.002	6,6	30.463	43	55,2	35	44,8	78	28.504	93,3	2.037	6,7	30.541	5,60
Altre imposte dirette	2017	9.156	98,3	161	1,7	9.317	1.339	87,5	192	12,5	1.531	10.495	96,7	353	3,3	10.848	2,09
	2018	9.085	98,0	188	2,0	9.273	730	79,1	193	20,9	923	9.815	96,3	381	3,7	10.196	1,96
	2019	10.032	97,7	235	2,3	10.267	77	39,6	118	60,4	196	10.110	96,6	353	3,4	10.463	2,11
	2020	10.047	97,5	255	2,5	10.302	24	16,8	120	83,2	144	10.072	96,4	374	3,6	10.446	2,10
	2021	11.343	97,5	295	2,5	11.639	35	23,2	116	76,8	152	11.379	96,5	412	3,5	11.791	2,16
IVA	2017	128.476	92,5	10.391	7,5	138.867	3.408	58,3	2.440	41,7	5.848	131.884	91,1	12.831	8,9	144.714	27,92
	2018	132.571	92,9	10.145	7,1	142.716	4.292	68,3	1.992	31,7	6.284	136.863	91,9	12.138	8,1	149.000	28,59
	2019	135.915	94,9	7.331	5,1	143.246	4.570	69,4	2.019	30,6	6.589	140.485	93,8	9.350	6,2	149.835	30,18
	2020	123.365	93,1	9.085	6,9	132.449	3.333	68,1	1.559	31,9	4.892	126.698	92,3	10.643	7,7	137.341	27,66
	2021	146.695	93,3	10.618	6,7	157.313	2.857	64,1	1.601	35,9	4.458	149.552	92,4	12.219	7,6	161.771	29,64
Registro, bollo e sostitutiva	2017	11.537	72,9	4.286	27,1	15.823	37	15,2	204	84,8	241	11.574	72,0	4.490	28,0	16.064	3,10
	2018	12.347	73,7	4.417	26,3	16.763	37	19,5	152	80,5	189	12.384	73,0	4.569	27,0	16.952	3,25
	2019	11.739	72,5	4.461	27,5	16.200	33	19,8	135	80,2	168	11.772	71,9	4.596	28,1	16.368	3,30
	2020	11.000	69,8	4.762	30,2	15.762	4	4,0	97	96,0	101	11.004	69,4	4.859	30,6	15.863	3,20
	2021	12.486	72,2	4.807	27,8	17.293	1	1,8	73	98,2	75	12.487	71,9	4.880	28,1	17.367	3,18
Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	2017	26.435	97,6	661	2,4	27.095	1	12,6	9	87,4	10	26.436	97,5	670	2,5	27.106	5,23
	2018	26.093	97,3	732	2,7	26.826		7,2	3	92,8	3	26.094	97,3	735	2,7	26.829	5,15
	2019	26.070	97,8	591	2,2	26.661		4,8	4	95,2	5	26.070	97,8	595	2,2	26.665	5,37
	2020	21.790	97,1	640	2,9	22.429		2,2	3	97,8	3	21.790	97,1	642	2,9	22.432	4,52
	2021	24.410	97,8	547	2,2	24.958		1,1	6	98,9	7	24.410	97,8	554	2,2	24.964	4,57
Accisa e imposta erariale su altri prodotti	2017	7.688	93,1	570	6,9	8.258	2	40,8	3	59,2	5	7.690	93,1	573	6,9	8.264	1,59
	2018	7.845	93,8	517	6,2	8.362	3	51,5	3	48,5	7	7.848	93,8	520	6,2	8.368	1,61
	2019	8.027	93,7	541	6,3	8.567	10	36,2	17	63,8	27	8.036	93,5	558	6,5	8.594	1,73
	2020	7.340	93,5	511	6,5	7.851		0,4	10	99,6	10	7.340	93,4	521	6,6	7.860	1,58
	2021	7.420	94,0	476	6,0	7.897	2	9,1	21	90,9	23	7.422	93,7	497	6,3	7.919	1,45
Imposte sui generi di monopolio	2017	10.564	90,9	1.063	9,1	11.627		8,3		91,7		10.564	90,9	1.063	9,1	11.627	2,24
	2018	10.589	91,0	1.053	9,0	11.642		0,0		100,0		10.589	91,0	1.053	9,0	11.642	2,23
	2019	10.559	90,9	1.053	9,1	11.612		18,7		81,3		10.559	90,9	1.053	9,1	11.612	2,34
	2020	10.626	91,0	1.051	9,0	11.677		1,1		98,9		10.626	91,0	1.051	9,0	11.677	2,35
	2021	10.848	91,4	1.018	8,6	11.866		1,9		98,1		10.848	91,4	1.018	8,6	11.866	2,17

Lotto	2017	7.151	86,4	1.121	13,6	8.273		#DIV/0!		#DIV/0!		7.151	86,4	1.121	13,6	8.273	1,60
	2018	7.565	87,6	1.072	12,4	8.638		#DIV/0!		#DIV/0!		7.565	87,6	1.072	12,4	8.638	1,66
	2019	7.623	86,8	1.156	13,2	8.780		#DIV/0!		#DIV/0!		7.623	86,8	1.156	13,2	8.780	1,77
	2020	5.945	83,8	1.149	16,2	7.093		#DIV/0!		#DIV/0!		5.945	83,8	1.149	16,2	7.093	1,43
	2021	7.720	87,1	1.144	12,9	8.864		#DIV/0!		#DIV/0!		7.720	87,1	1.144	12,9	8.864	1,62
Imposte gravanti sui giochi	2017	6.030	99,8	10	0,2	6.040		#DIV/0!		#DIV/0!		6.030	99,8	10	0,2	6.040	1,17
	2018	6.133	99,8	13	0,2	6.146		#DIV/0!		#DIV/0!		6.133	99,8	13	0,2	6.146	1,18
	2019	6.919	99,9	8	0,1	6.926		23,8	1	76,2	1	6.919	99,9	9	0,1	6.927	1,40
	2020	3.567	99,6	16	0,4	3.583		21,7		78,3	1	3.567	99,6	16	0,4	3.583	0,72
	2021	3.494	99,6	13	0,4	3.507		18,6	1	81,4	1	3.494	99,6	14	0,4	3.507	0,64
Lotterie ed altri giochi	2017	253	96,9	8	3,1	262	49	99,4		0,6	50	303	97,3	8	2,7	311	0,06
	2018	274	97,1	8	2,9	282	44	99,3		0,7	44	318	97,4	9	2,6	327	0,06
	2019	316	97,4	8	2,6	324	41	99,4		0,6	41	357	97,7	9	2,3	366	0,07
	2020	233	95,6	11	4,4	244	26	98,6		1,4	26	258	95,9	11	4,1	269	0,05
	2021	300	96,5	11	3,5	311	30	99,5		0,5	30	330	96,8	11	3,2	341	0,06
Altre imposte indirette	2017	10.448	78,2	2.908	21,8	13.355	87	22,9	294	77,1	381	10.535	76,7	3.201	23,3	13.736	2,65
	2018	11.117	79,0	2.950	21,0	14.067	85	24,1	266	75,9	351	11.202	77,7	3.216	22,3	14.418	2,77
	2019	11.013	77,6	3.173	22,4	14.185	80	41,1	115	58,9	195	11.093	77,1	3.287	22,9	14.380	2,90
	2020	10.011	78,1	2.803	21,9	12.814	35	18,0	160	82,0	195	10.046	77,2	2.963	22,8	13.009	2,62
	2021	11.458	80,6	2.759	19,4	14.218	49	24,3	152	75,7	201	11.507	79,8	2.912	20,2	14.419	2,64
Condoni dirette	2017		0,0	50	100,0	50	726	92,1	62	7,9	788	726	86,7	112	13,3	838	0,16
	2018	8	14,3	50	85,7	58	359	79,6	92	20,4	451	367	72,2	142	27,8	509	0,10
	2019		0,0	50	100,0	50	177	73,4	64	26,6	241	177	60,8	114	39,2	290	0,06
	2020		0,0	50	100,0	50	156	74,9	52	25,1	208	156	60,4	102	39,6	258	0,05
	2021		0,0	50	100,0	50	164	75,6	53	24,4	217	164	61,5	103	38,5	266	0,05
Condoni indirette	2017		4,5	1	95,5	1	5	15,6	28	84,4	33	5	15,2	29	84,8	34	0,01
	2018		2,2	2	97,8	2	5	19,6	21	80,4	26	5	18,2	23	81,8	28	0,01
	2019		1,3	2	98,7	2	6	26,2	17	73,8	23	6	24,1	19	75,9	25	0,00
	2020		6,0	2	94,0	2	3	19,3	13	80,7	16	3	17,8	15	82,2	18	0,00
	2021		2,3	2	97,7	2	3	15,0	14	85,0	17	3	13,6	16	86,4	19	0,00
Totale Titolo I: Entrate Tributarie	2017	452.815	92,1	38.582	7,9	491.397	9.921	62,0	6.079	38,0	16.000	462.736	91,2	44.661	8,8	507.396	0,00
	2018	461.522	91,6	42.336	8,4	503.859	9.486	65,6	4.984	34,4	14.469	471.008	90,9	47.320	9,1	518.328	0,00
	2019	470.649	92,9	35.787	7,1	506.436	10.246	69,4	4.513	30,6	14.759	480.895	92,3	40.300	7,7	521.196	0,00
	2020	446.780	91,8	39.805	8,2	486.585	6.304	63,9	3.559	36,1	9.863	453.084	91,3	43.363	8,7	496.448	0,00
	2021	494.641	92,3	41.502	7,7	536.143	5.985	61,7	3.721	38,3	9.706	500.625	91,7	45.223	8,3	545.849	0,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SICR.

I dati esposti forniscono la misura con cui ciascuna imposta determina la formazione delle entrate indicando il dato percentuale tra i valori di ciascun tributo ed il totale del tributo. L'analisi indica il contributo di ognuna di esse facendo risaltare le voci più rilevanti: nel 2021 l'IRPEF ha inciso per il 39,7 per cento, l'IVA per il 30,2 per cento, l'IRES, per il 6,6 per cento e le imposte sostitutive in misura del 5,7 per cento.

2. La riscossione coattiva

Il volume totale delle riscossioni a mezzo ruolo conseguite da Agenzia delle entrate-Riscossione, nell'esercizio 2021, è risultato pari a circa 6,95 miliardi.

Nella tabella che segue viene riportato il *trend* degli incassi nell'ultimo quinquennio distinto per Ente impositore dal quale risulta un incremento degli incassi di circa il 12 per cento rispetto all'anno 2020; risulta, per contro, inferiore del 45 per cento rispetto al dato rilevato nell'anno 2017.

Tabella n 4 - Riscossioni per ente impositore -Scostamento annuale rispetto al 2021

(valore in €/milioni)

	2017	2018	2019	2020	2021	Δ 2021- 2020	Δ 2021- 2019	Δ 2021- 2018	Δ 2021- 2017
TOTALE AdER	12.701	10.009	9.863	6.113	6.955	13,77%	-29,48%	-30,51%	-45,24%
Ruoli Agenzia Entrate	6.954	5.201	4.786	3.112	3.858	23,98%	-19,39%	-25,81%	-44,52%
Ruoli Previdenziali (INPS - INAIL)	3.747	3.179	3.498	2.082	2.127	2,15%	-39,20%	-33,09%	-43,23%
Ruoli altri Enti Statali	434	403	388	230	254	10,59%	-34,47%	-36,94%	-41,47%
Ruoli Enti non Statali	1.566	1.226	1.191	690	716	3,84%	-39,87%	-41,62%	-54,28%

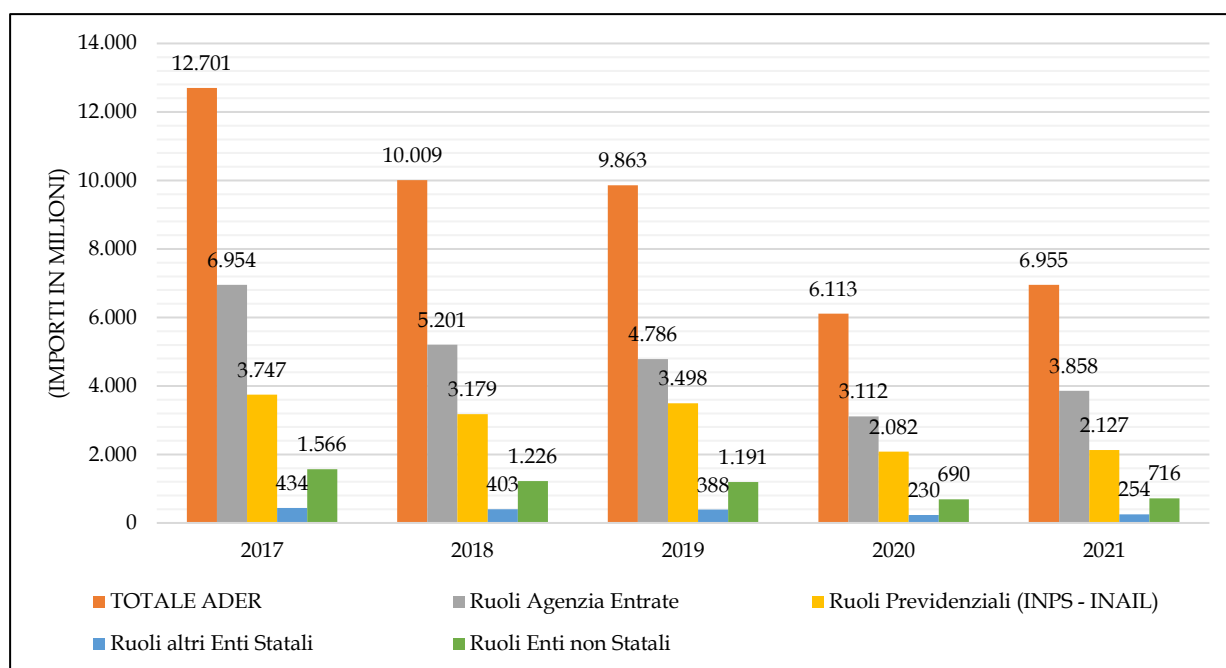
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER.

Tabella 4bis - Riscossioni per ente impositore- Incidenza percentuale sul Totale AdER 2017-2021

	2017		2018		2019		2020		2021	
		% / Tot. AdER		% / Tot. AdER		% / Tot. AdER		% / Tot. AdER		% / Tot. AdER
TOTALE AdER	12.701	100,00	10.009	100,00	9.863	100,00	6.113	100,00	6.955	100,00
Ruoli Agenzia Entrate	6.954	54,75	5.201	51,96	4.786	48,52	3.112	50,91	3.858	55,47
Ruoli Previdenziali (INPS - INAIL)	3.747	29,50	3.179	31,76	3.498	35,47	2.082	34,06	2.127	30,58
Ruoli altri Enti Statali	434	3,42	403	4,03	388	3,93	230	3,76	254	3,65
Ruoli Enti non Statali	1.566	12,33	1.226	12,25	1.191	12,08	690	11,29	716	10,29

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER

Grafico n. 2 Incassi AdER: andamento per tipologie dei ruoli 2017-2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER

L'andamento della riscossione dell'ultimo quadriennio risulta fortemente influenzato dall'adesione da parte dei contribuenti alla possibilità di definire in via agevolata i carichi iscritti a ruolo; per comprendere meglio l'impatto sulla riscossione derivante dall'emergenza sanitaria, occorre distinguere la componente della riscossione ordinaria, che nel 2021 è stata pari a 4,43 miliardi (nel 2020 ha consuntivato un livello pari a 4,51 miliardi), da quella derivante dagli interventi normativi di Definizione Agevolata, che nel 2021 ha consuntivato un livello pari a 2,5 miliardi (nel 2020 era pari a 1,60 miliardi).

Nella tabella seguente è riportata, per tipologia di ente impositore, la ripartizione degli incassi tra la riscossione derivante da Definizione Agevolata (suddivisa fra Rottamazione-ter e Saldo e Stralcio), corrispondente al 26,1 per cento del totale degli incassi complessivamente conseguiti per l'anno 2020, e la riscossione derivante dall'ordinaria attività di recupero.

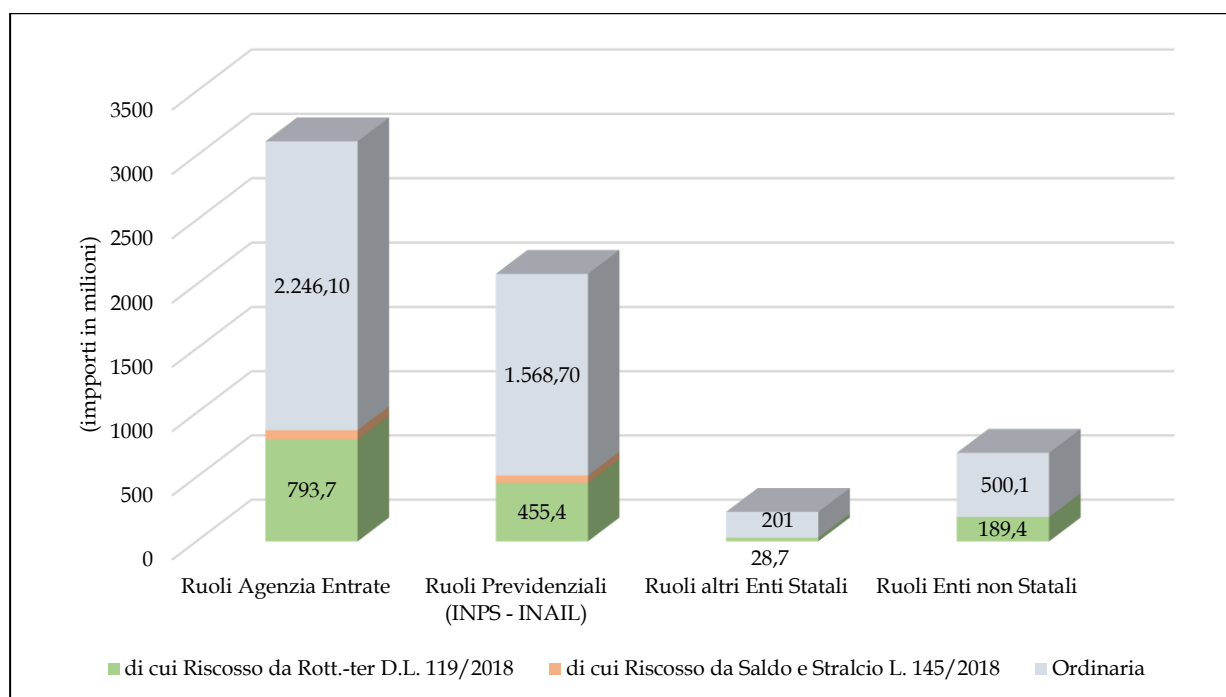
Tabella n. 5 - Ripartizione degli incassi

(valore in €/milioni)

	2020	*di cui Riscosso da Rott-ter d.l.119/2018	*di cui Riscosso da Saldo e Stralcio l. 145/2018	Totale Definizione Agevolata	% su totale	Ordinaria	% su totale
TOTALE AdER	6.113,3	1.467,2	130,1	1.597,3	26,1%	4.516,0	73,9%
Ruoli Agenzia Entrate	3.111,8	793,7	71,9	865,6	27,8%	2.246,1	72,2%
Ruoli Previdenziali (INPS - INAIL)	2.082,3	455,4	58,2	513,6	24,7%	1.568,7	75,3%
Ruoli altri Enti Statali	229,7	28,7	-	28,7	12,5%	201,0	87,5%
Ruoli Enti non Statali	689,5	189,4	-	189,4	27,5%	500,1	72,5%

Fonte: Dati AdER disponibili al 2020.

Grafico n. 3 AdER 2020: ripartizione degli incassi tra la riscossione derivante da Definizione Agevolata (Rottamazione-ter e Saldo e Stralcio) e la riscossione derivante dall'ordinaria attività di recupero.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER

Nell'anno 2021, il consuntivo della componente riscossione ordinaria registrato, pari a 4,43 miliardi, è risultato sostanzialmente in linea con il consuntivo del 2020, pari a 4,52 miliardi, diminuita del 29 per cento rispetto al 2019.

Più nello specifico, il risultato della riscossione ordinaria registrato fino al termine del periodo di sospensione (31 agosto 2021), è allineato a quello della seconda parte del 2020, confermando una buona propensione dei contribuenti a proseguire, nonostante la sospensione delle attività di riscossione, il pagamento rateale delle cartelle, mentre ha evidenziato un parziale recupero negli ultimi mesi dell'anno in conseguenza della ripresa, a partire dal 1° settembre 2021, delle attività di notifica e di riscossione coattiva, sebbene le recenti modifiche normative (d.l. n. 146/2021 e Legge di Bilancio 2022) abbiano esteso a centottanta giorni, in luogo dei sessanta ordinariamente previsti, il termine per il pagamento delle cartelle notificate nel periodo compreso tra il 1° settembre 2021 e il 31 marzo 2022, traslando così in avanti una parte di gettito atteso.

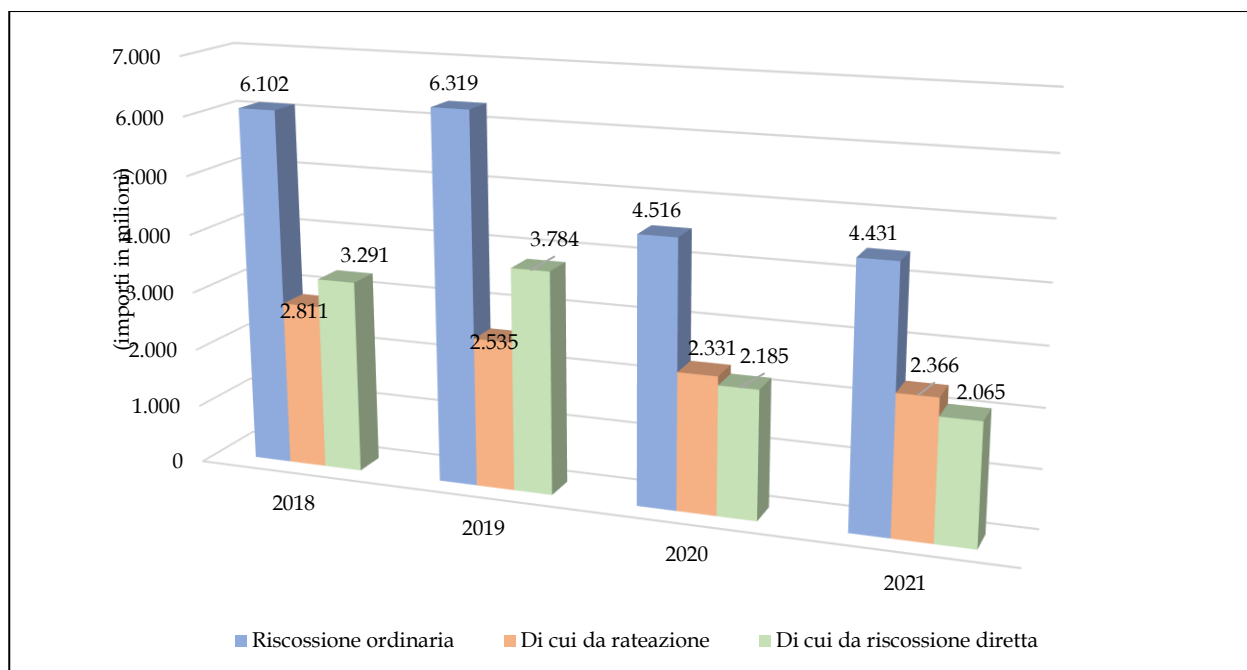
Tabella n. 6: Volumi di incassi da riscossione ordinaria, ripartiti per rateazione e riscossione diretta 2018-2021

(valore in €/milioni)

Volumi di incassi	2018	2019	2020	2021	% 2021 vs 2020
Riscossione ordinaria	6.102	6.319	4.516	4.431	-1,9%
<i>Di cui da rateazione</i>	<i>2.811</i>	<i>2.535</i>	<i>2.331</i>	<i>2.366</i>	<i>1,5%</i>
<i>Di cui da riscossione diretta</i>	<i>3.291</i>	<i>3.784</i>	<i>2.185</i>	<i>2.065</i>	<i>-5,5%</i>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER

Grafico n. 4: Riscossione ordinaria: ripartizione degli introiti da rateazione e da riscossione diretta per gli anni 2018-2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER

Con riferimento agli incassi derivanti dall'istituto della rateazione si evidenzia, infatti, che circa la metà dei contribuenti ha continuato ad onorare il versamento di quanto dovuto, nonostante la sospensione dei termini di versamento, nonché la maggiore flessibilità concessa dalla disposizione contenuta nel c.d. "Decreto Agosto", che ha

portato da 5 a 10 il numero di rate il cui mancato pagamento determina la decadenza dalla dilazione (successivamente estesa, dal d.l. n. 157/2020, a tutti i provvedimenti di accoglimento delle richieste di rateizzazione presentate fino al 31 dicembre 2021).

Nel corso del 2020, considerando anche le richieste di rinegoziazione per proroga e l'accesso a piani straordinari (fino a 120 rate) e al netto delle istanze annullate, sono state 470 mila le istanze di rateazione presentate per un totale di quasi 7,6 miliardi. Tra quelle lavorate circa il 7,4 per cento sono state respinte per mancanza dei requisiti richiesti, mentre le restanti 92,6 per cento sono state accolte.

L'andamento delle richieste di rateazione a partire dall'anno 2019 aveva segnato una decisa ripresa del numero di istanze presentate rispetto alle annualità 2017 e 2018, che avevano risentito della possibilità di adesione agli istituti di Definizione Agevolata.

Tale *trend*, che aveva trovato conferma anche nel corso del primo trimestre 2020, nel quale sono state presentate circa 334 mila nuove richieste di rateazione (oltre 111 mila al mese a fronte di una media mensile pari a 15 mila al mese nel periodo aprile-dicembre 2020), è stato bruscamente interrotto dal mutamento del contesto in conseguenza dell'emergenza epidemiologica e dei provvedimenti adottati in materia di riscossione che hanno disposto la sospensione dell'attività dell'agente della riscossione. Solo con la ripresa dell'attività di notifica dei carichi affidati nel corso del periodo di sospensione, nonché con la graduale ripresa dell'attività di recupero, il volume delle richieste potrà tornare sui livelli consuntivati nel 2019.

Sul tema della rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo (art. 19 del d.p.r. n. 602/1973), che rappresenta un valido strumento di riscossione -atteso che, mediamente circa il 50 per cento della riscossione annuale "ordinaria" (ovvero quella che non considera gli incassi degli istituti di Definizione Agevolata) deriva proprio da piani di rateizzazione concessi a contribuenti che, altrimenti, non potrebbero assolvere i propri debiti - il d.l. n. 157/2020 (c.d. Ristori *quater*), nell'ambito delle disposizioni normative connesse all'emergenza epidemiologica è intervenuto sulla relativa disciplina, sia con interventi "strutturali" sia con interventi di validità "temporanea".

In particolare, gli interventi strutturali hanno riguardato:

- l'estinzione delle procedure esecutive già avviate dall'Agente della riscossione se il debitore effettua il pagamento della prima rata della rateizzazione concessa. Prima di

questo intervento, la disciplina della rateizzazione prevedeva la “non prosecuzione” delle procedure esecutive già avviate - e quindi la sola sospensione delle medesime - con ciò determinando, nel caso di pignoramento del conto corrente del debitore, l'impossibilità di liberare le somme vincolate dal pignoramento per consentire al debitore di utilizzare il proprio conto corrente per pagare le rate della rateizzazione concessa;

- la possibilità per i contribuenti di accedere all'istituto della rateizzazione anche per i debiti relativamente ai quali si è determinata, alla data del 31 dicembre 2019, l'inefficacia delle diverse edizioni di Definizione Agevolata (cd “rottamazioni” e “saldo e stralcio” dei carichi affidati all'Agente della riscossione). È stata così rimossa la precedente preclusione che impediva al contribuente di rateizzare un debito già oggetto di richiesta di Definizione Agevolata, per il quale non aveva effettuato, alle relative scadenze, il pagamento delle somme dovute.

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

- relativamente ai piani di rateizzazione in essere all'inizio del periodo di sospensione (8 marzo 2020) e ai provvedimenti di accoglimento delle richieste di rateizzazione presentate dai debitori fino al 31 dicembre 2021, è stato elevato a 10 (anziché le 5 ordinariamente previste) il numero di rate il cui mancato pagamento comporta il venir meno della rateizzazione;

- per le richieste di rateizzazione presentate dal 30 novembre 2020 al 31 dicembre 2021, è stato elevato da 60.000 a 100.000 euro, l'importo del debito iscritto a ruolo al di sotto del quale la dilazione può essere concessa a semplice richiesta;

- i debiti contenuti nei piani di rateizzazione per i quali, prima della data di inizio della sospensione correlata all'emergenza epidemiologica, è intervenuta la decadenza del beneficio, hanno beneficiato della possibilità di essere nuovamente rateizzati, presentando la richiesta entro il 31 dicembre 2021, senza necessità di saldare le rate scadute alla data di presentazione.

Inoltre, il d.l. n. 146/2021, per le rateizzazioni già in essere prima dell'8 marzo 2020, ha ulteriormente esteso da 10 a 18 il numero di rate il cui mancato pagamento comporta il venir meno della rateizzazione.

Successivamente, il Legislatore, rendendo strutturali alcuni degli interventi temporanei introdotti dai provvedimenti conseguenti all'emergenza epidemiologica Covid-19, con la legge di conversione del decreto-legge n. 50 del 2022, è intervenuto modificando nuovamente l'art. 19 del DPR n. 602/1973.

In particolare, per le richieste di rateizzazione successive al 16 luglio 2022, le modifiche intervenute hanno comportato:

- l'innalzamento, da 60.000 a 120.000 euro, della soglia dell'importo del debito iscritto a ruolo al di sotto del quale la rateizzazione cd. "ordinaria" (ovvero fino ad un massimo di n. 72 rate), può essere concessa a semplice richiesta, senza la necessità per il debitore di documentare la propria temporanea situazione di difficoltà economica e con la specifica previsione che tale nuova soglia viene determinata con riferimento a ciascuna singola richiesta di rateizzazione;
- l'aumento a 8 del numero di rate mensili il cui mancato pagamento comporta la decadenza del beneficio della dilazione, in precedenza definito ordinariamente in 5;
- la possibilità di accedere all'istituto della rateizzazione del singolo carico/debito indipendentemente dalla complessiva situazione debitoria del richiedente e, quindi, anche nel caso in cui il debitore sia precedentemente incorso nella decadenza da un piano di dilazione avente ad oggetto altri suoi debiti, diversi da quelli relativi alla nuova richiesta di dilazione.

Inoltre, sempre per le rateazioni richieste successivamente al 16 luglio 2022 è stata prevista la preclusione ad una nuova dilazione (cd. riammissione) per i debiti già oggetto di un precedente piano di pagamento rateale venuto meno per il mancato pagamento di n. 8 rate mensili.

Attualmente, pertanto, possono essere richieste due forme di pagamento dilazionato:
→ la rateizzazione ordinaria, che prevede un massimo di 72 rate mensili e che viene concessa:

- per i debiti fino a 120.000 euro a semplice richiesta, senza che il contribuente debba documentare la propria temporanea situazione di difficoltà economica;

- per i debiti oltre la soglia di 120.000, invece, previa dimostrazione della situazione di obiettiva difficoltà economica, tramite documentazione idonea a rappresentare la condizione del debitore (certificazione ISEE per le persone fisiche ovvero ultimo bilancio d'esercizio o la situazione economico-patrimoniale per le persone giuridiche);

— la rateizzazione straordinaria che prevede una dilazione in un numero di rate superiori alle 72 fino ad un massimo di 120, i cui piani di pagamento sono concessi nel caso ricorrano le condizioni previste dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 novembre 2013 che fissa anche il numero delle rate concedibili, in base al rapporto tra l'entità del debito e la situazione economica del debitore rilevata dalla documentazione a corredo della richiesta (certificazione ISEE per le persone fisiche ovvero ultimo bilancio d'esercizio o la situazione economico-patrimoniale per le persone giuridiche).

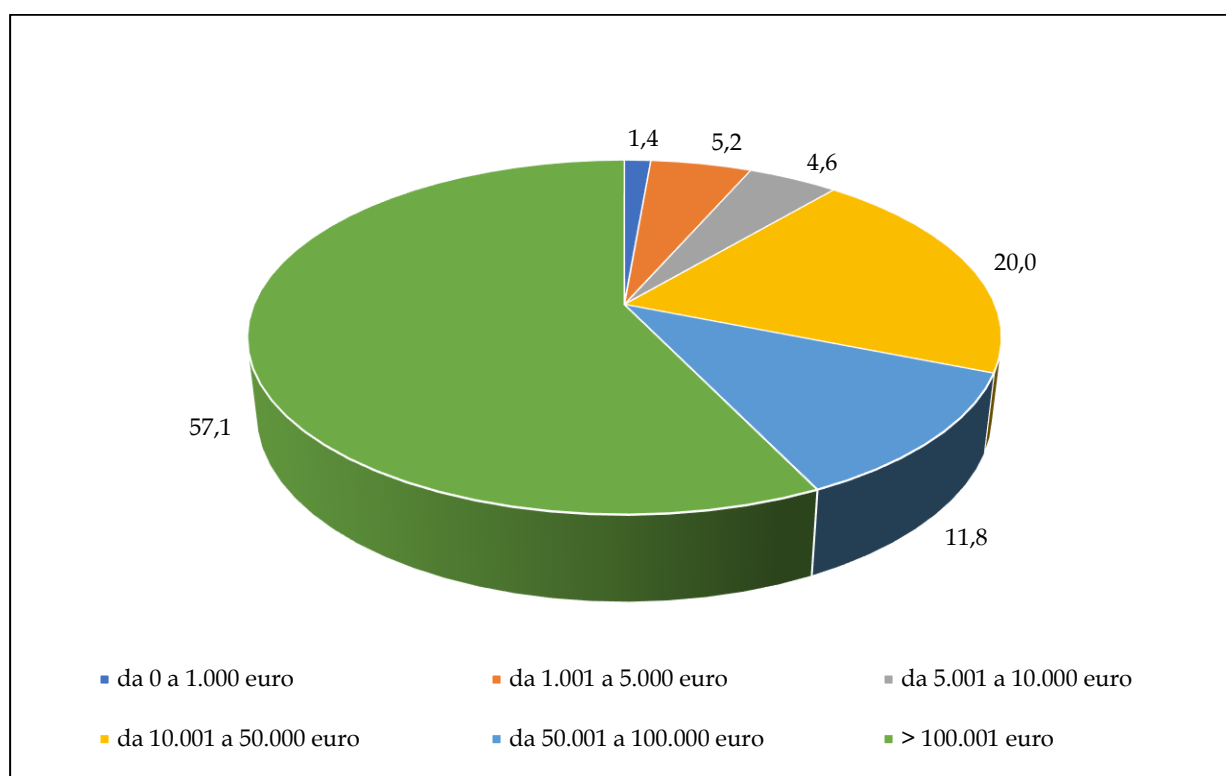
Infine, nella tabella e nei grafici che seguono viene riportata la percentuale di riscosso degli ultimi quattro anni, distinta per fasce di debito. Dalla lettura del riscosso nell'anno 2021, emerge come non sia mutato in modo sostanziale il contributo delle varie fasce di debito: il 63,3 per cento continua a provenire da posizioni con debiti superiori a 100 mila euro.

Tabella n. 7: Ripartizione percentuale delle riscossioni per fascia di debito: 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
da 0 a 1.000 euro	1,8	1,8	1,2	0,6
da 1.001 a 5.000 euro	5,8	5,9	5,9	3,1
da 5.001 a 10.000 euro	5	4,8	5,3	3,4
da 10.001 a 50.000 euro	20,9	19,4	21,8	17,7
da 50.001 a 100.000 euro	11,4	11,6	12,1	11,9
> 100.001 euro	55	56,5	53,7	63,3

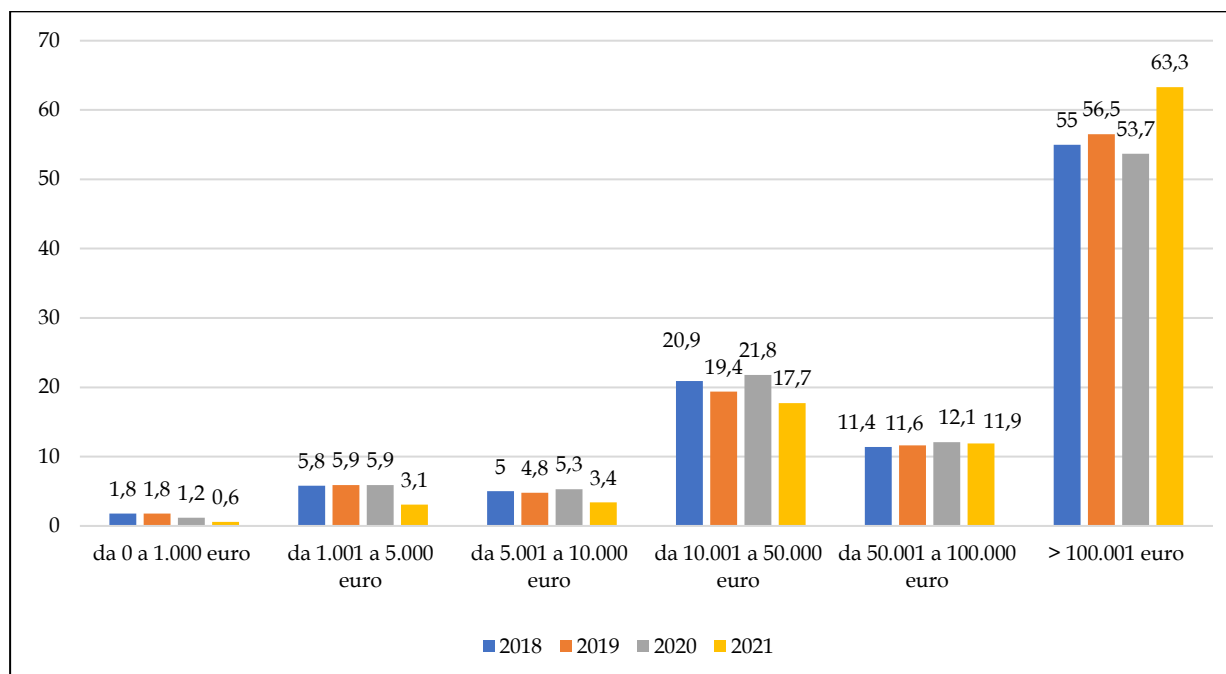
Fonte: AdER

Grafico n. 5 Ripartizione delle riscossioni per fascia di debito: Media percentuale 2018-2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER

Grafico n. 6 Ripartizione delle riscossioni per fascia di debito: 2018-2021



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER

3. I carichi di ruolo affidati dagli enti

L'andamento dei carichi affidati all'Agente della riscossione ha registrato un deciso calo nel 2020, rispetto al volume medio affidato negli anni precedenti, in conseguenza della sospensione dell'attività dell'Agente della riscossione, nonché delle ulteriori disposizioni in tema di accertamento e liquidazione che hanno interessato gli enti impositori.

I volumi sono scesi complessivamente del 29 per cento rispetto all'anno precedente: il calo è imputabile principalmente alla sospensione dell'affidamento di nuovi carichi da parte dell'INPS (1.226 milioni affidati contro 12.691 milioni del 2019).

Per gli Enti Erariali (Agenzia delle Entrate e Agenzia delle Dogane), così come per gli altri enti non statali (Comuni ed altri enti), il calo registrato si attesta in circa il 20 per cento in meno rispetto al volume affidato nel 2019.

Ad ogni modo, poiché l'attività di notifica delle cartelle di pagamento è stata sospesa in tutto il territorio nazionale a partire dall'8 marzo 2020, ad eccezione di una parte dei carichi affidati nel mese di gennaio, per i quali le prime cartelle di pagamento erano state notificate prima dell'inizio della sospensione, il volume dei carichi affidati nel corso del 2020 prevedeva la progressiva notifica a partire dal termine della sospensione, fissato al 30 aprile 2021 dal d.l. n. 41/2021 – c.d. *"Decreto Sostegni"*.

Tabella n. 8: Carichi ruoli affidati in riscossione (2017-2021)

(valori in €/milioni)

Tipologia Ruoli / enti creditori	Anno di Affidamento				
	2017	2018	2019	2020	2021
Totale Agenzia delle Entrate - Riscossione	76.668,00	77.654,20	81.387,10	59.164,02	61.020,83
Erariali - Ag. Entrate	54.449,00	54.784,10	57.320,00	46.690,91	41.745,90
Erariali - Ag. Dogane	435	526,6	983,3	488,9	585
Altri enti statali	6.037,00	3.881,80	5.033,10	5.959,71	5.151,65
Enti previdenziali (Inps)	10.977,00	13.333,00	12.559,50	1.241,83	8.017,19
Enti previdenziali (Inail)	1.309,00	868,5	405,1	674,4	685,7
Comuni	1.487,00	1.886,00	2.598,30	2.127,46	2.604,67
Regioni	1.056,00	1.222,90	1.105,20	1.097,29	1.116,96
Casse di Previdenza	204,7	335,8	444,5	212	296,6
Ordini Professionali	9,6	9	10	7	6,9
Consorzi	82,4	89,5	76,1	64,5	56,8
Altri enti non statali	621,3	717	852	599,9	753,5

Fonte: AdER

4. Risultati della riscossione

Il volume degli incassi conseguito dall'Agente della Riscossione nell'esercizio 2020 e nell'esercizio 2021 - pari, rispettivamente, a 6,11 e 6,95 miliardi - è stato influenzato dagli effetti delle misure straordinarie introdotte in materia di riscossione dai provvedimenti legislativi emanati durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, che a partire dall'8 marzo 2020 hanno sospeso su tutto il territorio nazionale l'attività di notifica, quella di recupero e hanno disposto lo slittamento della scadenza per il pagamento delle rate delle definizioni agevolate (c.d. "Rottamazione-ter" e c.d. "Saldo e Stralcio") originariamente in scadenza nell'anno 2020 e nell'anno 2021.

Concorrono al risultato di riscossione dell'anno 2021, inoltre, gli incassi registrati a partire dal 1° ottobre 2021 su ruoli emessi negli ambiti provinciali della regione Sicilia, pari a circa 211 milioni, stante il subentro, a decorrere dalla medesima data, di Agenzia delle entrate-Riscossione a Riscossione Sicilia Spa nell'attività di riscossione su tale territorio. Nella tabella che segue viene riportato il *trend* della riscossione a partire dal 2017, distinto per ente impositore.

Tabella n. 9: Riscossioni per tipologia di ente impositore

(valori in €/milioni)

Ente impositore	2017	2018	2019	2020	2021
TOTALE	12.701	10.008	9.863	6.113	6.955
Agenzia Entrate	6.954	5.200	4.786	3.112	3.858
Altri Enti statali	434	403	388	230	254
Enti previdenziali	3.747	3.179	3.498	2.082	2.127
Enti non Statali	1.566	1.226	1.191	690	716

Fonte: AdER

Per comprendere meglio l'impatto sulla riscossione derivante dall'emergenza epidemiologica, considerando che l'andamento della riscossione degli ultimi anni risulta fortemente influenzato dall'adesione da parte dei contribuenti alla possibilità di definire in via agevolata i carichi iscritti a ruolo, occorre distinguere la componente della riscossione ordinaria da quella derivante dagli interventi normativi di Definizione Agevolata.

4.1 Definizione Agevolata

La riscossione derivante dagli interventi normativi di Definizione Agevolata ha consuntivato nel 2020 un livello pari a 1,60 miliardi e nel 2021 un livello pari a 2,5 miliardi:

Tabella n. 10: Riscossione ordinaria e riscossione da Definizione Agevolata

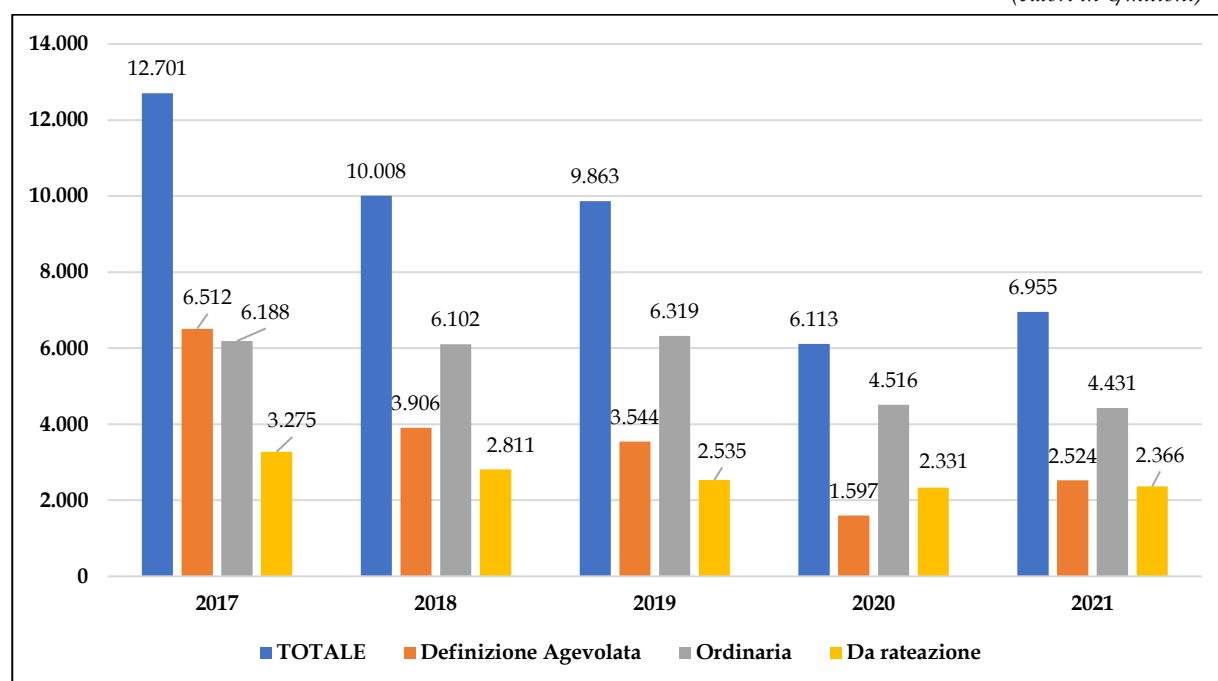
(valori in €/milioni)

Tipologia di riscossione	2017	2018	2019	2020	2021
TOTALE	12.701	10.008	9.863	6.113	6.955
Definizione Agevolata	6.512	3.906	3.544	1.597	2.524
Ordinaria	6.188	6.102	6.319	4.516	4.431
<i>Da rateazione</i>	3.275	2.811	2.535	2.331	2.366

Fonte: AdER

Grafico n. 7: Riscossione ordinaria e riscossione da Definizione Agevolata: 2017-2021

(valori in €/milioni)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdER

Con riferimento agli istituti di Definizione Agevolata, occorre considerare le modifiche normative nel frattempo intervenute che hanno differito i termini di pagamento delle rate in scadenza nell'anno 2020 e 2021. In particolare, il d.l. n. 41/2021 (c.d. *Decreto Sostegni*) aveva fissato al 31 luglio 2021 il termine per il pagamento delle rate della c.d. *"Rottamazione-ter"* e del c.d. *"Saldo e stralcio"* in scadenza originariamente nell'anno 2020 e

al 30 novembre 2021 per le rate in scadenza il 28 febbraio, il 31 marzo, il 31 maggio e il 31 luglio dell'anno 2021. Successivamente, la legge n. 106 del 2021, di conversione del "Decreto Sostegni-bis", è intervenuta rimodulando nuovamente i termini entro i quali effettuare i pagamenti sulle scadenze delle rate degli istituti di Definizione Agevolata.

Infine, il d.l. n. 146/2021 ha disposto un'ulteriore proroga, stabilendo che il versamento delle rate da corrispondere nell'anno 2020 e nell'anno 2021 non determina l'inefficacia delle stesse definizioni se effettuate integralmente entro il 30 novembre 2021, termine ulteriormente prolungato al 9 dicembre in sede di conversione con la legge n. 215/2021.

Per praticità, si riepilogano di seguito le scadenze originarie e i termini di pagamento derivanti dalle proroghe intervenute:

Tabella n. 11: Scadenze delle definizioni agevolate

Tipo Definizione Agevolata	Scadenze originarie	Termini di pagamento prorogati dai provvedimenti emanati durante il periodo emergenziale
Rottamazione-ter	31-lug-19	non differiti
Rottamazione-ter + Saldo e stralcio	30-nov-19	non differiti
Rottamazione-ter	28-feb-20	9-dic-21
Saldo e stralcio	31-mar-20	
Rottamazione-ter	31-mag-20	
Rottamazione-ter + Saldo e stralcio	31-lug-20	
Rottamazione-ter	30-nov-20	
Rottamazione-ter	28-feb-21	9-dic-21
Saldo e stralcio	31-mar-21	
Rottamazione-ter	31-mag-21	
Rottamazione-ter + Saldo e stralcio	31-lug-21	
Rottamazione-ter	30-nov-21	
Rottamazione-ter	28-feb-22	28-feb-22
Rottamazione-ter	31-mag-22	31-mag-22
Rottamazione-ter	31-lug-22	31-lug-22
Rottamazione-ter	30-nov-22	30-nov-22
Rottamazione-ter	28-feb-23	28-feb-23
Rottamazione-ter	31-mag-23	31-mag-23
Rottamazione-ter	31-lug-23	31-lug-23
Rottamazione-ter	30-nov-23	30-nov-23

Fonte: AdER

Nella tabella seguente viene riportata la percentuale di riscosso (sia in via ordinaria sia derivante dalle definizioni agevolate) a partire dal 2018, distinta per fasce di debito.

Dalla lettura del riscosso nell'anno 2021, emerge come il prolungato periodo di sospensione nella notifica di nuove cartelle nonché i provvedimenti straordinari introdotti al fine di favorire l'accesso all'istituto della rateizzazione abbiano mutato il contributo

delle varie fasce di debito riducendo il contributo della riscossione derivante dalle piccole e medie posizioni e portando, al contempo, a circa il 63,3 per cento quello derivante da posizioni con debiti superiori a 100 mila euro.

Tabella n. 12: Ripartizione percentuale delle somme riscosse per fascia di debito.

Fasce di debito cumulato per codice fiscale	2018	2019	2020	2021
da 0 a 1.000 euro	1,8	1,8	1,2	0,6
da 1.001 a 5.000 euro	5,8	5,9	5,9	3,1
da 5.001 a 10.000 euro	5,0	4,8	5,3	3,4
da 10.001 a 50.000 euro	20,9	19,4	21,8	17,7
da 50.001 a 100.000 euro	11,4	11,6	12,1	11,9
> 100.001 euro	55,0	56,5	53,7	63,3

Fonte: AdER

La previsione della riscossione per l'anno 2021 è stata consolidata nell'ambito della programmazione di budget e risulta coerente, per la parte erariale, con le previsioni di gettito contenute nella Legge di Bilancio 2021, aggiornate nella predisposizione del DEF 2021 per tener conto degli impatti stimati nelle Relazioni tecniche di accompagnamento ai provvedimenti normativi emanati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica.

In particolare, il volume degli incassi complessivamente stimati per l'anno 2021 è stato fissato a 7,18 miliardi nell'ambito degli obiettivi dell'Atto aggiuntivo alla convenzione di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ai sensi dell'articolo 1, comma 13, del Decreto.

Il volume complessivo era previsto anche grazie al contributo degli incassi derivanti dalle misure di Definizione Agevolata, la cui stima era stata rideterminata in 3,3 miliardi, e teneva già in considerazione:

- la proroga, fino al 31 agosto 2021, del periodo di sospensione delle attività di riscossione in conseguenza dell'emergenza epidemiologica Covid-19;
- la revisione delle scadenze dei termini di pagamento per le definizioni agevolate (c.d. "Rottamazione-ter" e c.d. "Saldo e stralcio"),
- l'annullamento dei debiti fino a 5.000 euro affidati fino al 2010 per soggetti con redditi fino a 30.000 euro;
- la previsione del subentro, a decorrere dal 1° ottobre 2021, di Agenzia delle entrate-Riscossione a Riscossione Sicilia Spa nell'attività di riscossione sul territorio della regione Sicilia.

Non erano state considerate, invece, le minori entrate (160 milioni) stimate nelle relazioni tecniche di accompagnamento ai provvedimenti emanati successivamente alla predisposizione dello Schema di atto aggiuntivo 2021, che, in particolare, hanno previsto l'estensione del termine di pagamento delle cartelle di pagamento notificate nel periodo compreso tra il 1° settembre 2021 e il 31 marzo 2022 a centottanta giorni in luogo dei sessanta ordinariamente previsti. Ciò posto, la riscossione ordinaria, ovvero quella non derivante dagli istituti di Definizione Agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione, ha consolidato un risultato superiore alle aspettative, che già scontavano gli effetti delle disposizioni normative di sospensione, confermando da un lato la prosecuzione dei pagamenti rateali delle cartelle e dall'altro la crescita degli incassi in conseguenza della ripresa dell'attività di notifica e di recupero coattivo.

Con riferimento alla riscossione da Definizione Agevolata, invece, le aspettative di riscossione sono state solo parzialmente conseguite. Ciò malgrado il susseguirsi di interventi di riapertura e proroga dei termini per il pagamento delle rate scadenti originariamente nel 2020 e nel 2021, che, si ricorda, erano mirati ad agevolare contribuenti che avevano corrisposto quanto dovuto per i piani degli istituti agevolativi (c.d. *"Rottamazione ter"* e c.d. *"Saldo e stralcio"*) fino a tutto il 2019.

Tabella n. 13: Consuntivo vs previsioni di riscossione per il 2021

(valori in €/milioni)

Tipologia di riscossione	Consuntivo 2021	Obiettivo schema di atto aggiuntivo	% di raggiungimento
TOTALE	6.955	7.178	97%
Definizione Agevolata	2.524	3.281	77%
Ordinaria	4.431	3.897	114%

Fonte: AdER

CAPITOLO IV

I COSTI DELLA RISCOSSIONE

Sommario: 1. Evoluzione della normativa sull'aggio di riscossione – 2. I costi di gestione prima e dopo la riforma – 3. Il costo del personale prima e dopo la riforma – 4. Raffronto dei costi di difesa in giudizio prima e dopo la riforma

1. Evoluzione della normativa sull'aggio di riscossione

Il finanziamento del servizio nazionale di riscossione, disciplinato dall'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, è stato oggetto di due importanti modifiche normative nel corso degli ultimi anni. In particolare, ai fini della presente indagine rilevano le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159 e dalla Legge di Bilancio 2022, che hanno ridotto l'entità della contribuzione a carico dei debitori degli Enti creditori.

Da un punto di vista cronologico, è utile ricordare che la disciplina *ante* d.lgs. n. 159/2015 prevedeva che gli Agenti della riscossione avessero diritto al rimborso dei costi fissi risultanti dal proprio bilancio certificato, quantificati in misura percentuale delle somme iscritte a ruolo rimosse e dei relativi interessi di mora.

Il riparto dei costi, che definiva la misura dell'aggio, era strettamente connesso dalla tempistica di pagamento delle cartelle, infatti:

- a) laddove lo stesso fosse stato effettuato entro 60 giorni dalla notifica, il 51 per cento degli oneri di riscossione era da ritenersi a carico al debitore, mentre la restante parte era di spettanza dell'Ente creditore;
- b) diversamente, in caso di pagamento della cartella oltre il suddetto termine, i costi erano da imputare integralmente al contribuente.

Inoltre, per quanto concerne il rimborso degli specifici oneri connessi allo svolgimento delle singole procedure di riscossione, esso era a carico dell'Amministrazione titolare, in caso di annullamento del ruolo per sgravio o di inesigibilità, oppure di competenza del debitore in tutti gli altri casi.

La remunerazione del servizio nazionale della riscossione è stata in seguito oggetto di riforma ad opera dell'art. 9 del d.lgs. n. 159/2015 (disciplina applicabile ai carichi affidati fino al 31/12/2021), che ha previsto la riduzione degli oneri gravanti sui

debitori per gli importi iscritti a ruolo³⁵ e la relativa ripartizione dei costi tra i soggetti coinvolti nelle procedure di riscossione³⁶.

Anzitutto, si rileva che la nuova disciplina ha previsto che entro il 31 gennaio di ciascun anno AdER, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, debba individuare e rendere pubblici sul proprio sito *web* i costi da sostenere per il servizio nazionale di riscossione.

Più nel dettaglio, gli oneri di riscossione sono stati definiti a carico di debitore ed Ente creditore in misura pari al 3 per cento delle somme iscritte a ruolo rimosse, laddove il pagamento avvenga entro 60 giorni dalla notifica della cartella. Oltre tale termine, la contribuzione è totalmente a carico del contribuente ed in misura pari al 6 per cento. In aggiunta ai suddetti oneri, sono stati riconosciuti dal legislatore a favore dell'Agenzia:

- una quota correlata all'attivazione di procedure esecutive e cautelari, a carico del debitore;
- una quota relativa alla notifica delle cartelle di pagamento e degli altri atti della riscossione, sempre di spettanza del debitore;
- una quota a carico dell'Amministrazione creditrice, in caso di emanazione da parte della stessa di un provvedimento di sgravio totale o parziale.

L'art. 13 del citato d.lgs. n. 159/2015 ha previsto, inoltre, una complessiva revisione della misura dei tassi di interesse per il versamento, la riscossione e i rimborsi di ogni tributo³⁷.

Nel caso dell'arco temporale 2017-2021 è necessario inoltre considerare il significativo apporto degli incassi determinati dall'adesione alla Definizione Agevolata dei ruoli consegnati ad Equitalia a partire dall'anno 2000 e sino al 31

³⁵ Che passa dall'8 al 6 per cento.

³⁶ Con decreto ministeriale devono essere individuati gli oneri afferenti alle spese di procedura, notifica e lavorazione degli sgravi per indebitato, nonché la tipizzazione delle suddette spese.

³⁷ Il tasso di interesse viene definito preferibilmente in una misura unica, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, compresa nell'intervallo tra lo 0,5 per cento e il 4,5 per cento, determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Riguardo agli interessi di mora per ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo, con provvedimento prot. n. 148038 del 23 maggio 2019 l'Agenzia delle entrate ne ha rideterminato la misura in 2,68 per cento, in luogo di quella precedentemente fissata al 3,01 per cento.

dicembre 2016³⁸. Detta situazione ha di fatto innalzato l'aggio mediamente registrato sulle riscossioni complessive, che riflette la situazione di distribuzione della riscossione tra le annualità di emissione dei ruoli incassati. Tali evenienze nel 2020 e nel 2021 hanno necessariamente scontato la situazione determinata dalle misure di mitigazione degli effetti economici della pandemia da Covid-19, del correlato lockdown e delle sospensioni delle attività, che hanno determinato il differimento dei tempi limite per il pagamento, incidendo in misura significativa sui volumi complessivi di incasso e quindi sul valore degli oneri di riscossione percepiti.

Risulta opportuno ricordare che, sempre il d.lgs. n. 159/2015, ha introdotto altresì un meccanismo a sostegno della tenuta dei conti, al fine di far fronte alla suddetta diminuzione degli oneri di riscossione per il periodo compreso tra il 2016 ed il 2018, e fino a concorrenza degli importi previsti (40 milioni per il 2016, 45 milioni per il 2017 e 40 milioni per il 2018). Detta contribuzione a carico dell'Agenzia delle Entrate, è stata utilizzata solo in misura limitata, in quanto le citate definizioni agevolate dei ruoli hanno di fatto posticipato il pieno impatto della contrazione dei ricavi sugli esercizi successivi. Con i commi 626, 627 e 628 della legge n. 145 del 2018, il contributo residuale non erogato può essere fruito per il riequilibrio dei conti dell'Agenzia delle entrate - Riscossione nel triennio 2019-2021, e, a dimostrazione dell'efficienza raggiunta anche per l'anno 2019, il citato contributo non si è rivelato necessario per garantire il pareggio di bilancio. Nel corso del 2020 e del 2021, per effetto delle misure di sostegno economico e finanziario alle famiglie e alle imprese, correlate al diffondersi della pandemia da Covid-19, il legislatore ha ritenuto di intervenire, anche significativamente, sul dettato normativo in parola, prevedendo:

1. con il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, all'articolo 155 l'integrazione del contributo a favore di Agenzia delle entrate-Riscossione per il triennio 2020-2022, portando il limite ad un massimo di 300 milioni, la cui quota eventualmente non fruita avrebbe determinato la quota erogabile negli anni successivi;

³⁸ Per effetto dell'art. 6 del Decreto relativamente al 2016, esteso al 2018 per effetto del d.l. 119/2018 convertito con modificazioni dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 e del d.l. 135/2018 convertito con modificazioni dalla legge n.12 del 11 febbraio 2019.

2. con la Legge di Bilancio per il 2021³⁹, una ulteriore disposizione, che ha definito una integrazione di 112 milioni erogabili per il 2021 e 38 milioni erogabili per il 2022, salvaguardando il principio per cui le quote non fruite, incluse quelle previste per il 2020, possono confluire in quelle destinate agli anni successivi;
3. con la legge n. 215 del 17 dicembre 2021, di conversione del decreto-legge n. 146 del 21 ottobre 2021 che, all'art. 4 ha definito una integrazione di 100 milioni erogabili per il 2021;
4. con la Legge di Bilancio 2022, che all'art. 1 comma 20, ha portato a 250 milioni il valore spettante per il 2021 sopprimendo la quota relativa all'anno 2022.

Nella tabella seguente viene rappresentata la suddivisione degli oneri di riscossione posti a carico del contribuente e degli enti creditori per gli anni dal 2017 al 2021, a confronto con il 2016, al lordo dei risconti calcolati sulle riscossioni da Definizione Agevolata, determinati da pagamenti di contribuenti con piani di rateazione attiva. In questo caso nel bilancio dell'Ente detti ricavi sono stati riscontati e rinviati agli esercizi successivi per la quota riferita a piani di rateazione attivi e secondo le competenze effettive dei piani di rateazione originari, in coerenza con le relative indicazioni del Dipartimento finanze.

Tabella n. 14 Oneri di riscossione a carico del contribuente e degli enti creditori - 2017-2021 a confronto con l'anno 2016 (valori in euro)

REMUNERAZIONI AdER						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totale quota a carico del debitore	508.604.259	779.674.854	563.074.186	518.718.256	300.261.458	341.538.589
Entrate	278.205.888	442.425.901	300.612.665	270.336.419	156.791.475	189.901.009
Dogane	4.648.974	5.040.645	4.444.924	2.885.965	1.211.824	2.832.215
Inps	138.654.731	208.667.054	163.195.633	154.633.708	91.413.895	97.303.016
Inail	6.852.474	8.370.112	6.756.709	6.789.350	3.659.385	4.116.820
Altri enti non statali	15.005.244	18.781.930	16.437.627	16.847.723	20.207.094	19.159.665
Comuni	33.959.785	52.646.227	34.436.946	30.744.721	16.947.708	18.864.625
Altri enti	31.277.163	43.742.985	37.189.682	36.480.371	10.030.076	9.361.239
Totale quota trattenuta da AdER in sede di riversamento	83.396.951	116.664.867	87.151.904	81.368.633	53.961.157	65.818.401
Entrate	42.607.231	58.768.256	41.385.552	32.937.297	25.958.317	35.746.458
Dogane	595.676	518.421	425.773	1.002.563	256.603	611.858
Inps	25.850.254	38.452.531	32.179.295	35.429.010	20.444.113	18.934.639
Inail	1.004.570	1.138.807	1.026.258	817.841	436.194	655.715
Altri enti non statali	2.164.804	3.108.282	3.006.119	2.367.880	2.631.179	3.256.564
Comuni	4.882.210	9.186.039	4.300.013	4.438.490	2.453.506	4.477.581
Altri enti	6.292.207	5.492.532	4.828.893	4.375.551	1.781.245	2.135.587
Totale rettifiche nette aggi da Definizione Agevolata (risconti)	-	- 114.859.609	28.421.193	46.447.879	41.269.179	29.051.301
Totale aggi netti a bilancio	592.001.210	781.480.112	621.804.897	646.534.768	395.491.794	436.408.291

Fonte: nota AdER n. 810 del 28 marzo 2022.

³⁹ legge n. 178 del 30 dicembre 2020, art. 1091.

Significativi cambiamenti sono intervenuti con l'art. 1, c. 15 della Legge di Bilancio 2022, che ha eliminato l'aggio sulle somme affidate all'Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2022⁴⁰, prevedendo uno stanziamento annuale, a carico del bilancio dello Stato, delle risorse necessarie a far fronte agli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione⁴¹.

Più in particolare, il novellato art. 17 del d.lgs. n. 112/1999 dispone che, al fine di assicurare il finanziamento del predetto servizio nazionale, il progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari ed il presidio della funzione di deterrenza e contrasto all'evasione fiscale, l'Agente della riscossione ha diritto alla copertura dei costi sostenuti per la medesima attività, come individuati annualmente nella Convenzione di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300⁴², stipulata tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate.

Nella Convenzione sono stabiliti, ad integrazione delle risorse stanziare sui capitoli che vanno a comporre l'unità previsionale di base dell'Agenzia delle entrate, gli importi che vengono trasferiti in favore di AdER per:

- gli oneri di gestione, determinati sulla base di un'efficiente conduzione aziendale e dei vincoli di servizio imposti per esigenze di carattere generale;
- le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati;
- la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione, graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti.

Il nuovo sistema di remunerazione prevede che rimangano a carico del contribuente la sola quota correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione, oltre a quella relativa all'attivazione delle procedure esecutive e cautelari,

⁴⁰ L'art. 1, c. 16 della Legge di Bilancio 2022 prevede che, fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 17, c. 3, lett. a), del d.lgs. n. 112 del 1999 attualmente vigente, continua ad applicarsi, in quanto compatibile, il decreto del direttore generale del Dipartimento delle entrate del Mef 21 novembre 2000 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 30 del 6 febbraio 2001.

⁴¹ Cfr. audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e AdER presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 7 aprile 2022.

⁴² L'art. 1, c. 14, lett. f), della Legge di Bilancio 2022 ha eliminato la previsione dell'Atto aggiuntivo alla Convenzione ex articolo 59 del d.lgs. n. 300/1999, disponendo, tra l'altro, che le attività di AdER ed i relativi oneri di funzionamento, saranno direttamente individuati all'interno dell'accordo stipulato tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate.

mentre è di competenza degli Enti creditori (diversi dalle Amministrazioni statali, Agenzie fiscali ed Enti pubblici previdenziali) una quota pari all'1 per cento delle somme riscosse, nonché un importo in caso di emanazione di un provvedimento di sgravio totale o parziale.

Gli importi a carico del contribuente e delle Amministrazioni creditrici, unitamente agli aggi riscossi rispetto ai carichi affidati fino al 31 dicembre 2021, sono riversati ad apposito capitolo di entrata al bilancio dello Stato, a parziale copertura degli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione.

Questo importante cambiamento ha, per comportato i carichi affidati all'Agente della riscossione a partire dal 1° gennaio 2022, l'elaborazione del nuovo modello di cartella di pagamento, approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate (Prot. 14113/2022 del 17 gennaio 2022) e la conseguente revisione dei processi connessi alla fase di produzione e stampa. Inoltre, anche da un punto di vista contabile, Agenzia delle entrate – Riscossione ha provveduto ad una revisione dei processi di rendicontazione e riversamento delle somme riscosse, oltre che dei software applicativi di supporto, per consentire una corretta gestione amministrativa dei due sistemi di remunerazione (ante e post 2022) che in una fase transitoria continueranno a coesistere.

Anche se l'esercizio 2020 di AdER ha risentito degli effetti economici e finanziari generati dalla sospensione delle riscossioni, disposta dal Governo a partire da marzo 2020 (e fino, da ultimo, al 31 agosto 2021), come misura a supporto dei contribuenti per l'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha comportato la contrazione dei proventi di riscossione, l'Agenzia è riuscita a mantenere l'equilibrio economico, grazie alla rilevazione in bilancio del contributo specificamente previsto dalla l. n. 145/2018⁴³.

⁴³ L'art. 155 del d.l. n. 34/2020 ha elevato fino a 300 milioni il contributo già previsto dalla l. n. 145/2018. Successivamente, la Legge di Bilancio 2021 ha ulteriormente integrato l'importo, fino alla misura massima di 450 milioni di cui 300 milioni per il 2020, 112 milioni per il 2021 e 38 milioni per il 2022, con l'esigenza di garantire, nel triennio l'equilibrio gestionale del servizio nazionale di riscossione.

2. I costi di gestione prima e dopo la riforma

A partire dalla riforma del 2005 sono state intraprese diverse iniziative per la riduzione progressiva del costo complessivo della riscossione, che sono state illustrate da AdER in risposta alla nota istruttoria Cdc prot. n. 810 del 28 marzo 2022, nonché rappresentate dalla stessa nei bilanci d'esercizio relativi agli anni oggetto della presente indagine.

Si evidenzia come il processo di efficientamento portato avanti dall'Ente si innesti nel percorso intrapreso a partire dall'ottobre 2006, con il consolidamento delle 40 società concessionarie della riscossione di proprietà prevalentemente bancaria, in un unico gruppo societario di proprietà pubblica.

Tale riforma ha consentito il conseguimento di economie di scala e di scopo, tali da determinare una significativa riduzione dei costi. L'Agenzia ha segnalato la sensibile contrazione delle spese informatiche, ottenuta grazie all'utilizzo di un unico sistema gestionale, in luogo delle molteplici piattaforme precedentemente impiegate, che avevano necessità di essere adeguate e mantenute in sincronia.

L'efficientamento informatico ha consentito, nel tempo, di poter incrementare la gamma dei servizi offerti all'utenza e di semplificarne l'accesso, che oggi può avvenire attraverso il portale istituzionale ed applicazioni dedicate, anche quest'ultime fruibili da PC, *tablet*, e *smartphone*, come da indicazioni dell'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze.

L'offerta di servizi da remoto ha favorito il minor afflusso dei contribuenti presso gli sportelli fisici, specie in occasione delle procedure di Definizione Agevolata dei carichi fiscali affidati all'Agente della riscossione, concentrate temporalmente sia per le attività informative, che per quelle riguardanti la presentazione delle istanze di adesione ed i conseguenti pagamenti. Anche la distribuzione territoriale degli uffici, oggi articolati su base regionale e provinciale, è stata oggetto di razionalizzazione, mediante la dismissione di locali poco utilizzati e la contemporanea offerta dei servizi *on-line*, oltre all'utilizzo, laddove possibile, di immobili concessi da altre amministrazioni.

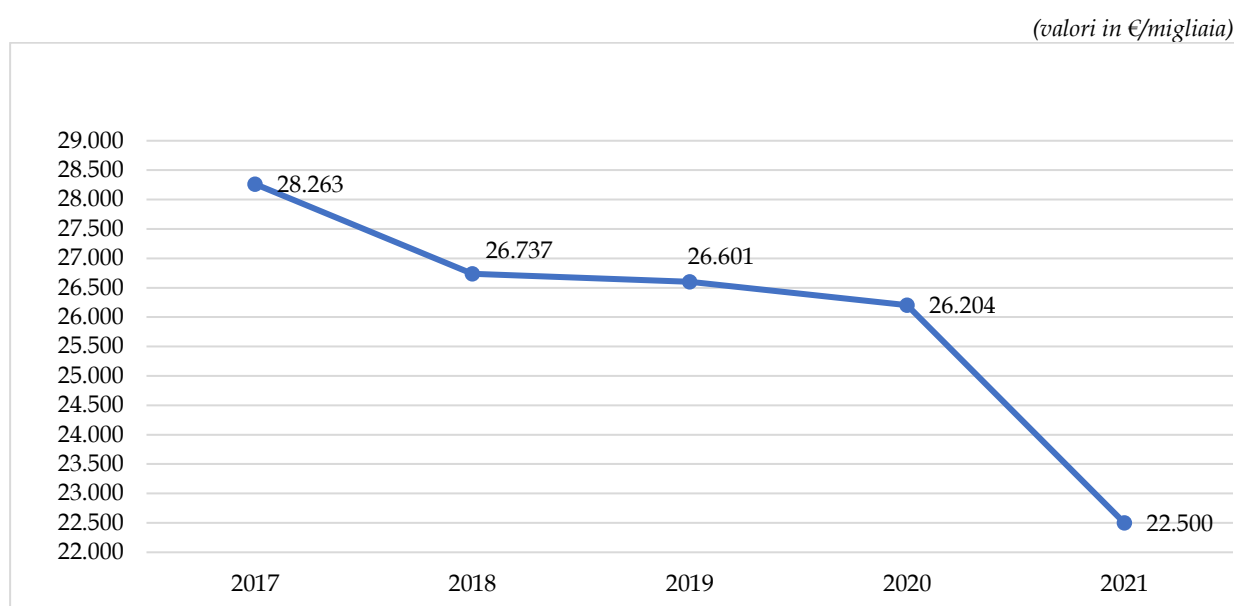
La cessione di Equitalia Giustizia S.p.A., avvenuta nel corso del 2017 in adempimento del Decreto, ha altresì determinato la concentrazione di risorse negli

spazi della sede centrale dell'Agenzia, con la conseguente dismissione di ulteriori locali⁴⁴.

Inoltre, a partire dal 2015 i canoni di locazione sono stati adeguati alle prescrizioni delle normative sul contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, la curva dei costi per locazioni immobiliari ha registrato una continua discesa, passando dagli oltre 39,3 milioni del 2012 ai 28,2 milioni del 2017 e infine ai 22,5 milioni per il 2021 comprensivi dei canoni per l'ultimo trimestre relativi agli immobili per le sedi degli sportelli e degli uffici situati nella regione Sicilia.

Grafico n. 8: Andamento 2017 - 2021 dei costi di locazione per immobili ad uso ufficio



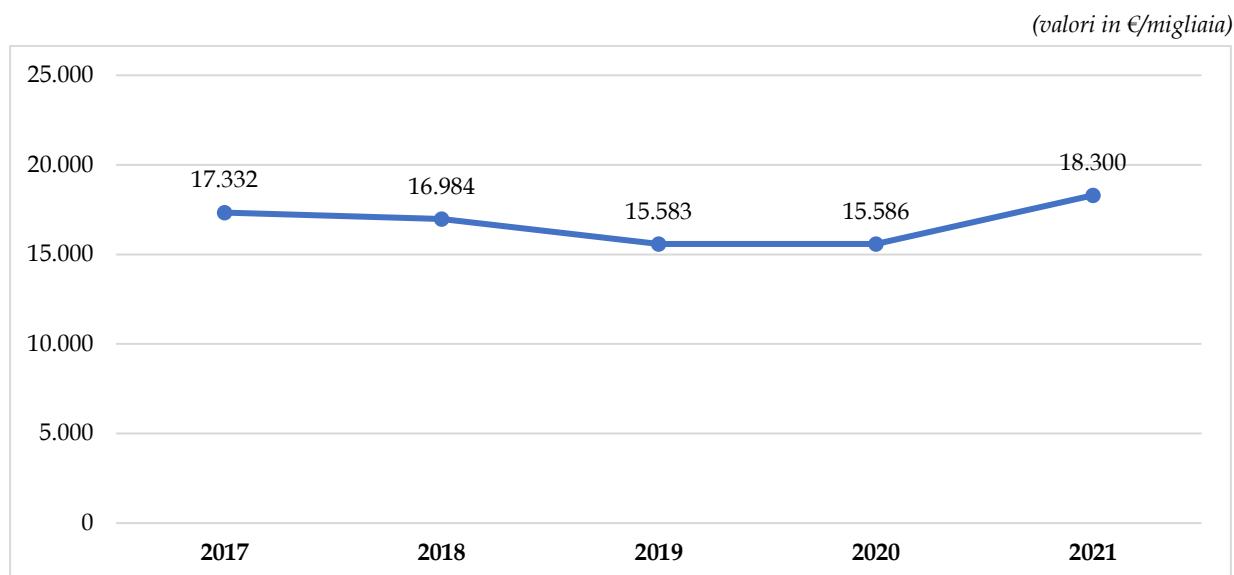
Fonte: AdER

Anche le spese generali e di funzionamento della struttura (tra cui utenze e manutenzioni) hanno seguito la progressiva contrazione degli spazi gestiti, riducendosi dai 19 milioni del 2016 ai 15,6 milioni del 2020. Nel 2021 tali spese sono aumentate di 2,7 milioni rispetto al 2020 (18,3 milioni), oltre che per le manutenzioni agli immobili delle sedi situate sul territorio della regione Sicilia, anche a causa dei costi per gli interventi di sanificazione e pulizia straordinaria conseguenti alla

⁴⁴ Il numero dei metri quadrati per dipendente relativo agli spazi adibiti ad ufficio è passato da 18,79 del 2017 a 16,29 del 2021 (fonte: rapporti di verifica dei risultati delle gestioni 2017 e 2021 presentati da AdER al Mef - Dipartimento delle finanze). Per l'anno di riferimento è stata considerata la somma dei metri quadrati ad uso ufficio relativa a tutte le sedi sul territorio nazionale comprese quelle dell'ex Riscossione Sicilia. Tale somma è stata poi divisa per il numero di dipendenti di AdER e di ex Riscossione Sicilia, in pianta organica al 31 dicembre 2021.

situazione derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19 collegate anche alla parziale ripresa del lavoro in presenza.

Grafico n. 9: Andamento 2017 – 2021 delle spese generali e di funzionamento.



Fonte: AdER

Relativamente alle forniture di beni e servizi, AdER si conforma alle prescrizioni normative previste per le Amministrazioni pubbliche, così come individuate ai sensi dell'art. 1, c. 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196⁴⁵. Pertanto, ogni acquisto deve essere effettuato tramite la Consip S.p.A. (centrale di committenza unica) e sul mercato elettronico della P.A. da essa gestito.

Ciò posto, va evidenziato che il consolidamento delle precedenti realtà societarie ha determinato una riduzione numerica dei contratti di fornitura, che ha ulteriormente contribuito alla realizzazione delle economie gestionali di scala e di scopo, in quanto condizione favorevole all'applicazione di prezzi inferiori, sia per l'innalzamento dei volumi d'approvvigionamento, che per la maggiore competizione tra i partecipanti ai bandi di gara. Inoltre, tale concentrazione negoziale ha favorito l'uniformità dei capitoli d'acquisto e delle annesse attività amministrative.

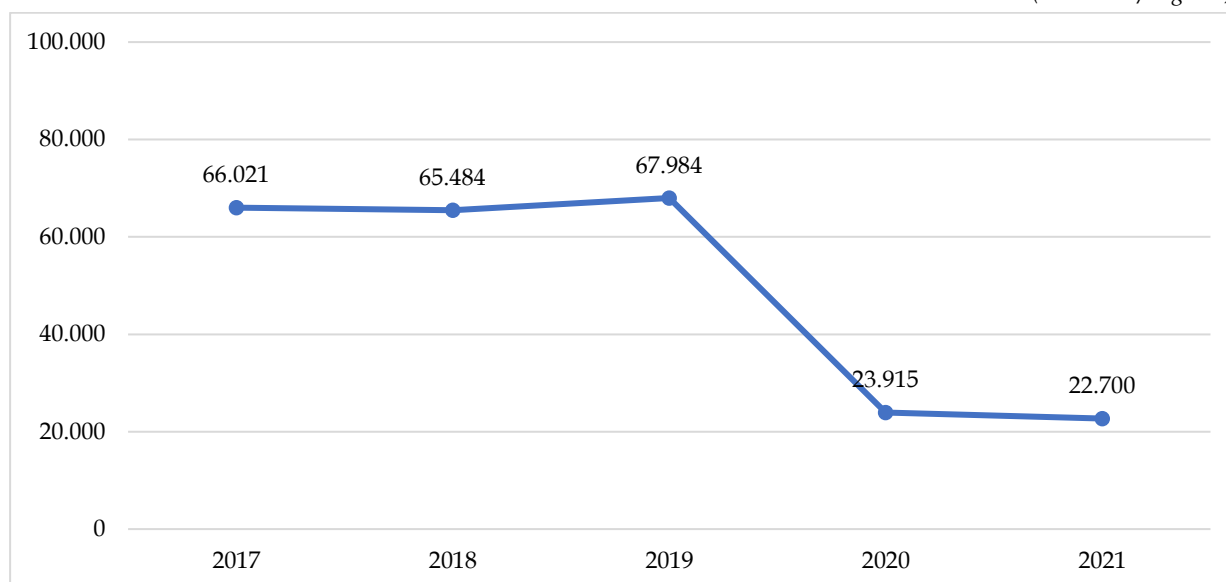
Con particolare riferimento ai costi di "postalizzazione" e per servizi esattoriali (nello specifico produzione di documenti e relativa trasmissione), si è registrata nel

⁴⁵ La ricognizione delle Amministrazioni pubbliche è operata annualmente dall'ISTAT, con provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre di ogni anno.

periodo di riferimento una contrazione significativa, passando dai 66 milioni del 2017 ai 23,9 milioni del 2020, ulteriormente ridotti ai 22,7 milioni al 31 dicembre 2021, valori significativamente incisi dalla sospensione di norma delle attività, per effetto delle misure di contrasto al diffondersi dell'epidemia da Covid-19 e di sostegno al reddito di famiglie e imprese. Negli esercizi successivi, la ripresa delle attività dovrà necessariamente tenere conto, oltre che della ripresa delle attività ordinarie, del recupero di quelle sospese nel 2020 e nel 2021, che porteranno a un innalzamento significativo anche se contingente dei relativi valori.

Grafico n. 10: Andamento 2017 - 2021 delle spese generali di "postalizzazione" e per servizi esattoriali

(valori in €/migliaia)



Fonte: AdER

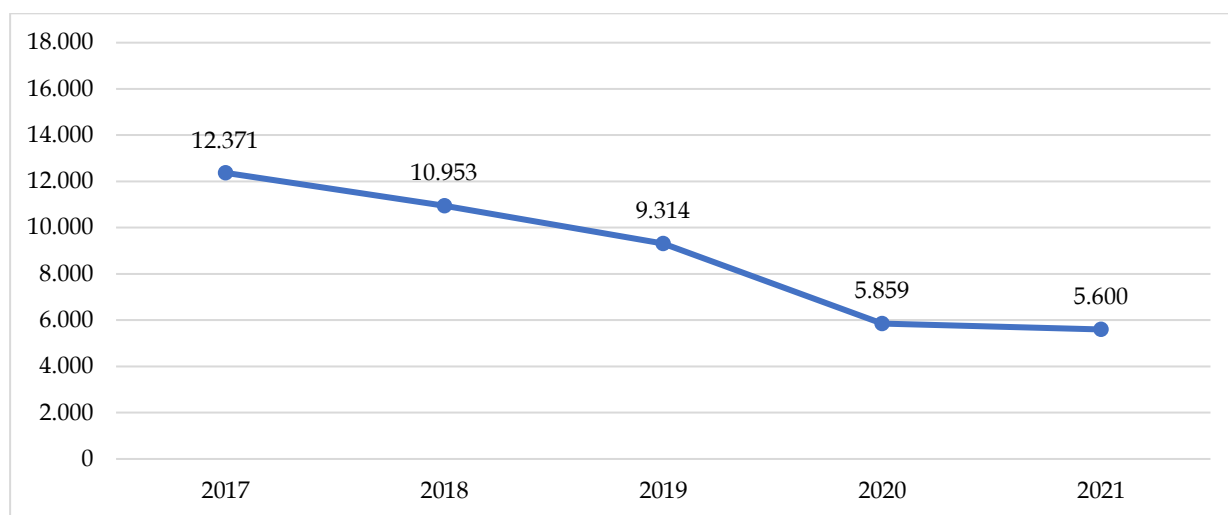
Risulta comunque significativa la riduzione delle spese di postalizzazione e notifica, da attribuire agli efficientamenti di sistema riconducibili in parte al ricorso obbligatorio alla notifica tramite Posta Elettronica Certificata, per i soggetti previsti dalla legge, e agli adempimenti di perfezionamento che a partire dal giugno 2016 prevedono il deposito telematico.

La diminuzione delle commissioni passive bancarie e postali da 12,3 milioni del 2017 a 5,6 milioni al 31 dicembre 2021 è riferibile principalmente alla contrazione delle riscossioni da distinte di versamento F23, per il progressivo passaggio dai codici tributo alla distinta di versamento F24 disintermediata, e in misura residuale alle commissioni per servizi di cash management; anche tale spesa è comunque da

considerarsi, al pari di quelle di produzione, associata al significativo calo delle attività di riscossione ascrivibile alle misure di differimento delle scadenze di pagamento per effetto delle norme di mitigazione degli effetti economici derivanti dall'epidemia da Covid-19.

Grafico n. 11: Andamento 2017 – 2021 delle commissioni passive bancarie e postali.

(valori in €/migliaia)



Fonte: AdER

Nell'Atto aggiuntivo alla Convenzione tra Agenzia delle entrate ed AdER è stato previsto che, a decorrere dall'esercizio 2017, l'Agente della riscossione rappresenti nel proprio bilancio la capacità di contenimento dei costi relativi all'incasso dei carichi affidati, mediante un apposito indicatore denominato "Contenere il costo per euro riscosso". Quest'ultimo è determinato come rapporto tra il totale dei costi sostenuti nel periodo e il volume complessivo della riscossione realizzata nella medesima unità di tempo.

Il valore dell'indicatore è passato dai circa 32 euro per ogni 100 euro riscossi del 2005⁴⁶ agli 11,5 del 2021 (nel 2020 erano pari a 12,2 euro per ogni 100 euro riscossi). Tale risultato è stato conseguito grazie all'effetto combinato dell'incremento della riscossione e dell'efficientamento dei costi non a discapito del livello di servizi erogati.

Nel corso degli anni 2017 e 2018 il valore dell'indicatore ha beneficiato delle adesioni alle varie tipologie di Definizione Agevolata, che hanno determinato anche una anticipazione di parte degli incassi altrimenti destinati alle rateizzazioni già attivate

⁴⁶ Fonte: bilancio AdER al 31/12/2018.

dai contribuenti. Inoltre, con particolare riferimento all'anno 2020, il parametro in questione ha risentito delle misure normative dovute all'emergenza sanitaria da Covid-19, che hanno impattato sui volumi di riscossione ed i costi sostenuti da AdER.

Il valore raggiunto dall'indicatore al 31 dicembre 2021, sulla base delle evidenze del bilancio approvato da parte dell'Amministrazione Vigilante, di 11,5 euro di costo per ogni 100 euro riscossi (cfr. tab. 15), risulta fortemente condizionato dall'andamento del tutto particolare delle due variabili nel periodo, caratterizzato da:

- i primi tre trimestri, soggetti agli effetti delle misure emergenziali emesse a seguito del diffondersi dell'epidemia da Covid-19, per contrastare le conseguenze del *lockdown* sulle imprese e le famiglie, che hanno sospeso le attività caratterizzanti dell'Agenzia e differito i termini per il pagamento degli impegni fiscali;
- un andamento dei costi di funzionamento, che, proprio a causa della sospensione delle attività e della chiusura significativa delle sedi, hanno registrato una contrazione delle spese diverse da quelle di struttura;
- svalutazioni e accantonamenti, da appostare per adeguare i correlati diritti e rimborsi spese al presumibile valore di realizzo, in diminuzione coerentemente con il minor volume di attività svolte.

Conseguentemente, l'obiettivo indicato per l'esercizio 2021 in 13,5 euro per ogni 100 euro riscossi, può considerarsi conseguito, potendo contare su un valore complessivo della riscossione di 6,96 miliardi circa (importo raggiunto per le riscossioni da Definizione Agevolata registrate nell'ultimo trimestre del 2021 che hanno rappresentato oltre il 50 per cento del totale delle riscossioni di tale tipologia) e su un andamento dei costi necessariamente inciso dalla contrazione delle spese di produzione dei correlati valori di svalutazione e accantonamento e dall'apporto positivo delle imposte anticipate.

Una considerazione significativa va attribuita al risultato ottenuto, negli anni, rispetto alla capacità di efficientamento del costo complessivo della riscossione, iniziata a partire dall'ottobre 2006, a seguito dell'introduzione della riforma del servizio con l'acquisizione delle allora società concessionarie private da parte pubblica,

e orientata alla progressiva riduzione del peso complessivo del costo della riscossione sulla collettività. I risultati sono stati ottenuti grazie all'effetto combinato dell'incremento della riscossione e dell'efficientamento dei costi non a discapito del livello dei servizi erogati.

Tabella n. 15: Andamento dell'indicatore "Contenere il costo per euro riscosso"

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Riscossione ruoli	8.876,00	8.622,40	7.530,70	7.133,50	7.411,20	8.243,80	8.752,40	12.700,80	10.008,70	9.862,90	6.113,30	6.955,00
Costi esercizio (totale costi - risultato)	1.314,50	1.205,30	1.044,70	958,6	958,9	1.042,40	1.021,20	1.226,20	911,3	995,1	747,7	797,5
Costo in euro per ogni 100 euro riscossi	14,8	14	13,9	13,4	12,9	12,6	11,7	9,7	9,1	10,1	12,2	11,5

Fonte: risposta AdER prot Cdc n.810, 28 marzo 2022

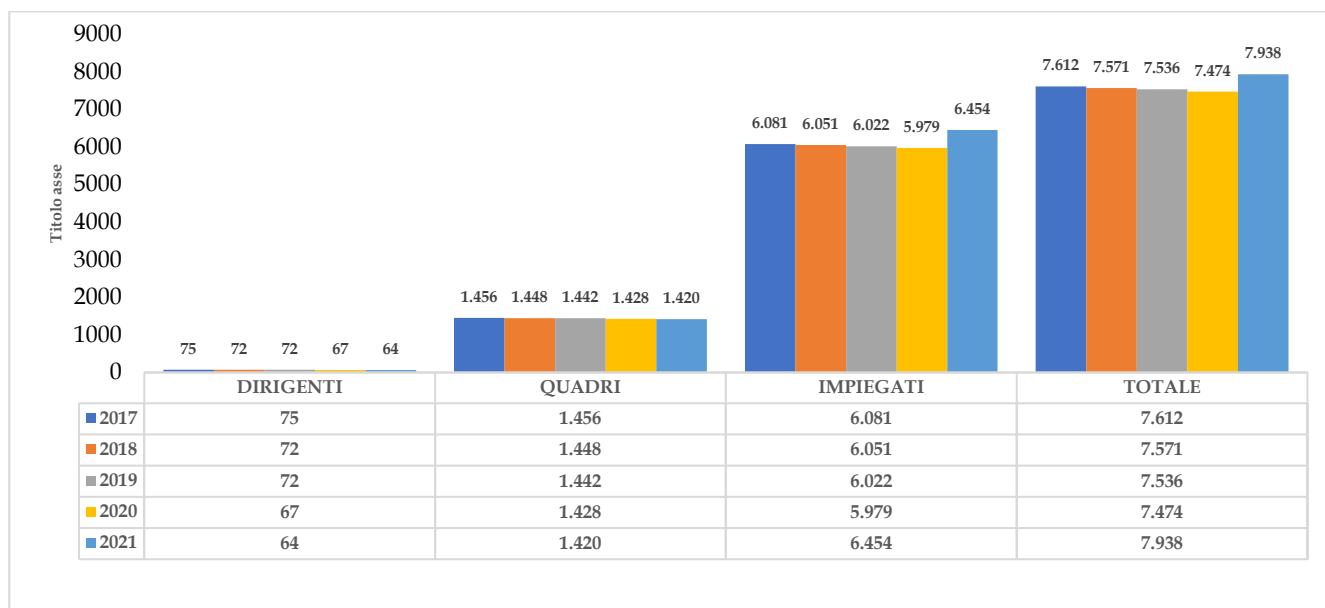
3. Il costo del personale prima e dopo la riforma

Le spese per il personale, nel 2021, proseguendo la situazione derivante dal sostanziale ricorso alla prestazione di lavoro in modalità agile, rilevano la contrazione significativa delle voci relative al lavoro straordinario ed alle spese di viaggio e trasferta rispetto a quanto consuntivato negli anni precedenti al 2020. Tra le iniziative di contenimento del costo del personale va segnalato il blocco sostanziale del turnover, che ha determinato dal 2017 una riduzione di 335 risorse⁴⁷ di cui 197 nel corso del 2021, al netto del personale ex Riscossione Sicilia S.p.A. subentrato dal 1° ottobre 2021.

I grafici che seguono illustrano l'andamento della spesa per il personale nel periodo 2017-2021.

⁴⁷ Nel 2016, anno pre- riforma, la riduzione rispetto al 2021 era pari a 357 unità.

Grafico n. 12: andamento 2017 – 2021 delle unità di personale impiegato in AdER.

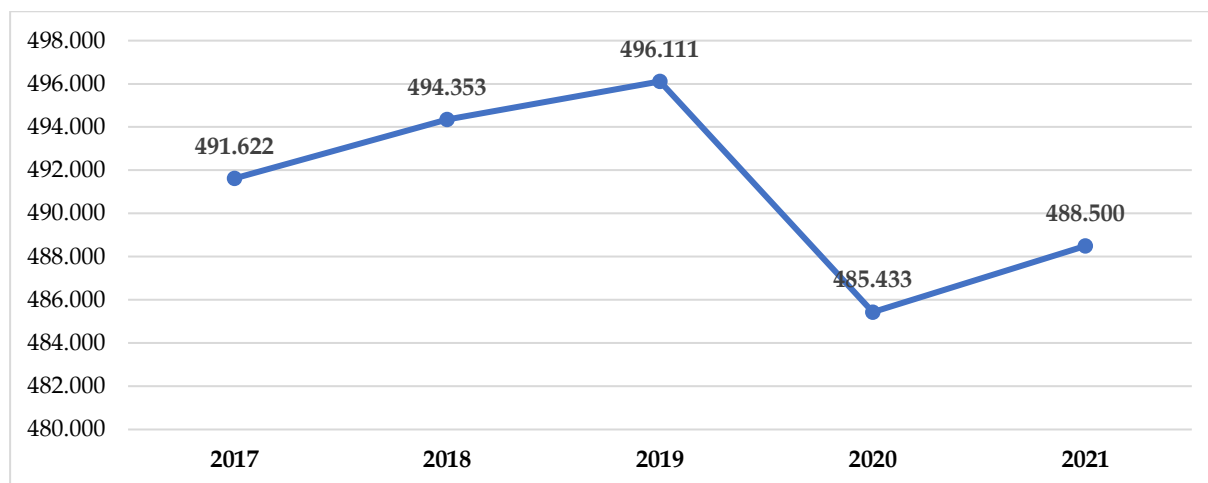


Fonte: AdER

Infatti, a fronte della leggera flessione nel numero di lavoratori complessivamente impiegati, si è verificato un tendenziale incremento dei costi da 491,6 milioni del 2017 a 496,1 milioni del 2019, mentre per il 2020 si evidenzia un valore pari a 485,4 milioni, riduzione rispetto all'anno precedente strettamente connessa alla contrazione significativa del lavoro straordinario, derivante dal ricorso allo *smart working*, nonché all'incremento dei permessi straordinari retribuiti dall'INPS, estesi in termini di giornate fruibili durante la prima fase di emergenza sanitaria da Covid-19. Per il 2021 si registra un valore pari a 488,5 milioni.

Grafico n. 13: Andamento 2017 – 2021 del costo relativo al personale

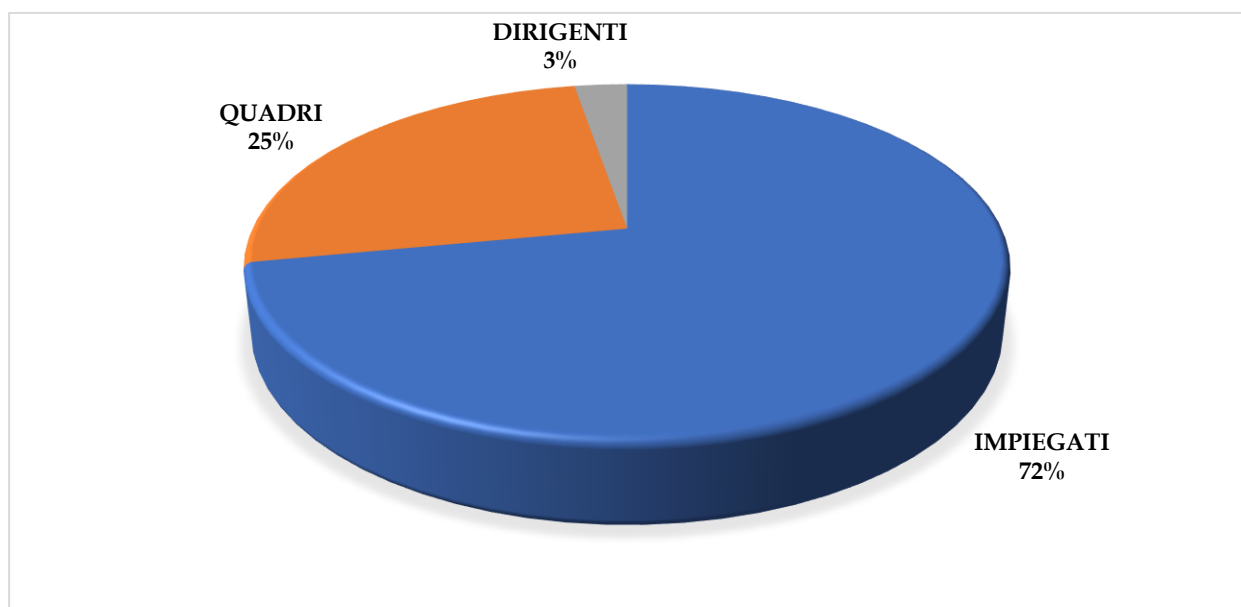
(valori in €/migliaia).



Fonte: AdER

Per completezza espositiva, si evidenzia che al 31 dicembre 2020 il costo del personale dipendente risulta così suddiviso⁴⁸: 349 milioni ca. per gli impiegati; 123 milioni ca. in relazione ai quadri; 13 milioni ca. per i dirigenti.

Grafico n. 14: Ripartizione costo del lavoro per categoria di lavoratori dipendenti – anno 2020.



Fonte: AdER

4. Raffronto dei costi di difesa in giudizio prima e dopo la riforma

Nelle spese di difesa in giudizio sono da intendersi ricomprese sia quelle per la rappresentanza legale, sia gli addebiti per le eventuali soccombenze.

Le prime fanno riferimento ai costi sostenuti per la difesa dell'Amministrazione nell'ambito dei contenziosi instauratisi a seguito dei ricorsi proposti dai contribuenti. Nel periodo oggetto della presente indagine, gli oneri in questione hanno registrato un moderato incremento da 39,6 milioni per il 2016 a 40,4 milioni del 2019, connesso allo stato di avanzamento delle controversie esattoriali generatesi negli anni precedenti, specie dal picco di ricorsi notificati nel corso del 2018.

Per quanto concerne il 2020, si precisa che i costi sono risultati pari a 33 milioni circa, in flessione rispetto all'anno precedente a causa dei minori incarichi conferiti ai

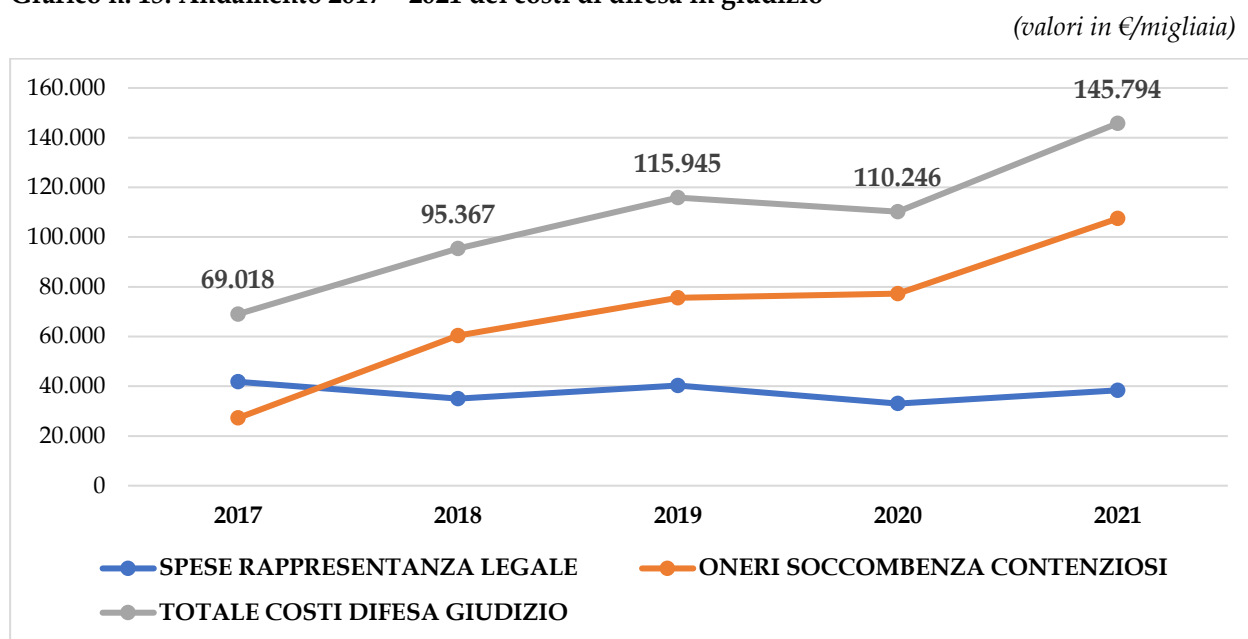
⁴⁸ Fonte: Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2020 – documento allegato al protocollo n. 29221/2021 – Mef – Dipartimento delle finanze.

professionisti, stante la riduzione dei ricorsi ricevuti durante la prima fase dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Le spese per soccombenze scaturiscono dai giudicati sfavorevoli pronunciati nei confronti di AdER, per effetto dei quali essa è condannata alla refusione degli oneri sostenuti dalla controparte, oltre a quelli di giudizio. L'incremento di tali costi, passati da 34,9 milioni del 2016 ai 107,5 milioni contabilizzati al 31 dicembre 2021 è da ritenersi fisiologico, tenuto conto del maggior numero di giudizi incardinati negli anni precedenti e definitisi nel corso del tempo.

Per le motivazioni sopra esposte, i costi di difesa in giudizio complessivamente sostenuti da AdER nel corso del periodo 2017 - 2021 sono aumentati considerevolmente passando da 69 milioni a 145,8 milioni.

Grafico n. 15: Andamento 2017 - 2021 dei costi di difesa in giudizio



Fonte: Bilanci AdER 2017 - 2021.

Le spese di patrocinio legale per la rappresentanza, assistenza e difesa in giudizio con particolare riferimento al contenzioso esattoriale con i contribuenti, per l'esercizio 2021, sono in aumento rispetto all'anno precedente.

Infine, è opportuno ricordare che, allo scopo di monitorare l'andamento dei costi di funzionamento del servizio nazionale di riscossione, l'Agente della riscossione fornisce al Mef-Dipartimento finanze, in sede di rendicontazione annuale, la

“Consuntivazione dei costi di funzionamento del servizio nazionale di riscossione rispetto al budget economico”.

Con particolare riferimento al 2021⁴⁹, va evidenziato che i costi imputati al budget dell'esercizio (al netto delle imposte e delle partite valutative scaturenti dal bilancio) sono stati pari a circa 854,8 milioni, in linea con la misura massima di 882 milioni prevista dalla relazione tecnica di accompagnamento al d.lgs. n. 159/2015, mentre dalla consuntivazione al 31/12/2020 è emerso un ammontare di costi (al netto degli accantonamenti) pari a circa 766,5 milioni. Tali valori, che risultano considerevolmente inferiori alle previsioni per effetto della sospensione e del differimento dei termini relativi alle attività caratteristiche, saranno oggetto negli esercizi successivi di un innalzamento anche significativo, dovuto alla ripresa e al recupero delle attività sospese nel corso del 2020.

⁴⁹ Fonte: Rapporto di verifica AdER 2021.

CAPITOLO V

IL MAGAZZINO DELLA RISCOSSIONE E LA GESTIONE DELL'INESIGIBILITA'

Sommario: 1. Discarico per inesigibilità-Riferimenti normativi. – 2. Il carico contabile residuo dei ruoli affidati – 3. Le cause della consistenza del magazzino. La disciplina dell'inesigibilità e l'attuale sistema di rendicontazione – 3.1. Le limitazioni dei poteri dell'Agente della riscossione – 3.2. Prescrizione dell'azione di riscossione – 3.3. Inesigibilità e cancellazione: confronto con altri paesi UE - 4. La gestione delle quote inesigibili. Le proroghe – 5. Il riflesso nel bilancio dello Stato e la classificazione per grado di esigibilità.

1. Discarico per inesigibilità-Riferimenti normativi

Il discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo è disciplinato dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999.

L'art. 19 del d.lgs. n. 112/1999, che, nella sua originaria formulazione, prevedeva che l'agente della riscossione presentasse la comunicazione di inesigibilità entro tre anni dalla consegna del carico, cui avrebbe dovuto far seguito il controllo a campione da parte dell'ente impositore nei successivi tre anni, è stato oggetto di ripetute modifiche normative, per effetto delle quali sono stati più volte differiti sia il termine per la presentazione della comunicazione di inesigibilità, sia il termine per il controllo⁵⁰.

Una completa rivisitazione della disciplina del discarico per inesigibilità è intervenuta con la l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) che, in particolare, ha modificato l'art. 19, concernente le condizioni, i termini, le cause di perdita del diritto

⁵⁰ Il quadro normativo di riferimento era rappresentato dalle seguenti disposizioni:

- art. 3, c. 12, del d.l. n. 203/2005, convertito con modificazioni dalla l. n. 248/2005, in base al quale, per i ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011 alle società partecipate da Equitalia, le comunicazioni di inesigibilità avrebbero dovuto essere presentate entro il 31 dicembre 2014;
- art. 36, c. 4-quinquies, del d.l. n. 248/2007, convertito con modificazioni dalla l. n. 31/2008, in base al quale, per i ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011 alle società partecipate da Equitalia che hanno aderito alla sanatoria di cui all'art. 1, cc. 426 e 426-bis, della l. n. 311/2004, le comunicazioni di inesigibilità, anche ai fini della sanatoria, avrebbero dovuto essere presentate o integrate entro il 31 dicembre 2014;
- art. 36, c. 4-sexies, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2008, n. 31, in base al quale, "per tutte le comunicazioni di inesigibilità anche integrative, il cui termine di presentazione è fissato al 31 dicembre 2014, il termine previsto dall'art. 19, c. 3, del d.lgs. n. 112/1999, decorre dal 1° gennaio 2015".

al discarico, nonché i poteri dell'ente impositore fino a quando non interviene il discarico, nonché l'art. 20, che regola la procedura di discarico e la reinscrizione nei ruoli⁵¹.

Precisamente, all'art. 19 è stata inserita la previsione relativa alla presentazione nel termine triennale - decorrente dalla data di consegna del ruolo - della comunicazione di inesigibilità, fatto salvo quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge.

La disciplina della perdita del diritto al discarico conseguente alla mancata riscossione per fatto imputabile al concessionario è stata modificata, per precisare che tale diritto non viene meno se le irregolarità ed i vizi compiuti nell'attività di notifica della cartella di pagamento e nella procedura esecutiva "non pregiudicano, in ogni caso, l'azione di recupero". È stata poi abolita, quale causa di perdita del diritto al discarico, la mancata presentazione della relazione annuale sullo stato delle procedure.

Per le quote oggetto di comunicazione di inesigibilità che non sono soggette a successiva integrazione, presentate in uno stesso anno solare, è stato previsto che il discarico automatico si produce decorso il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello della presentazione della comunicazione, salve, tuttavia, le comunicazioni per le quali l'ente creditore abbia, entro il predetto termine, avviato l'attività di controllo di cui all'art. 20.

Viene precisato, inoltre, che i crediti corrispondenti alle quote discaricate sono eliminati dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore. Con riferimento al controllo, sono stati aumentati (dai 30 precedentemente previsti) a 120 giorni i termini entro i quali l'agente deve trasmettere, all'ufficio dell'ente creditore che l'abbia richiesta, la documentazione relativa alle quote per le quali lo stesso ufficio intende esercitare il controllo di merito: il ritardo o l'omissione della messa a disposizione della documentazione comporta la perdita del diritto al discarico della relativa quota.

È stato, infine, introdotto all'art. 19, il comma 6-bis, a norma del quale l'ente creditore è tenuto ad adottare, nelle more dell'eventuale discarico delle quote affidate, i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione delle pronunce rese nelle controversie in cui è parte l'agente della riscossione.

⁵¹ Cfr. commi, rispettivamente, 682, per l'art. 19, e 683, per l'art. 20.

L'art. 20 è stato integralmente sostituito. Il comma 1 disciplina la procedura per l'ammissione o il rifiuto del discarico per inesigibilità, stabilendo che la stessa prenda avvio con la notifica all'agente della riscossione della comunicazione di avvio del procedimento, nella quale può essere contestualmente richiesta all'agente la trasmissione della documentazione ai sensi dell'art. 19, c. 6. E' previsto (c. 2) che il controllo dell'ente creditore sulle quote inesigibili venga effettuato *"tenuto conto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa della struttura di controllo"* di norma, in misura non superiore al 5 per cento delle quote comprese nelle comunicazioni di inesigibilità presentate in ciascun anno: è singolare che, per il controllo, venga disposto un limite massimo, *"non superiore"*, anziché un più congruo limite minimo *"almeno del 5 per cento"*. Sul punto si osserva che un generale rafforzamento del processo di verifica della correttezza, efficacia ed efficienza dell'attività di riscossione appare un'esigenza ineludibile.

Sono inoltre disciplinate (c. 4) le modalità di Definizione Agevolata con le quali l'agente della riscossione, a seguito della notifica del provvedimento definitivo da parte dell'ente creditore, può definire la relativa controversia. Al riguardo, si prevede che, entro novanta giorni dalla notifica di tale provvedimento definitivo, l'agente possa, a tal fine, versare una somma, maggiorata degli interessi legali decorrenti dal termine ultimo previsto per la notifica della cartella, pari a 1/8 dell'importo iscritto a ruolo e alla totalità delle spese di cui all'art. 17, cc. 6 e 7-ter del d.lgs. n. 112/1999, se rimborsate dall'ente creditore. Ove non proceda a tale *"Definizione Agevolata"*, l'agente può, invece, ricorrere alla Corte dei conti.

Se, tuttavia l'agente non procede alla Definizione Agevolata o al ricorso, la somma dallo stesso dovuta è pari a 1/3 dell'importo iscritto a ruolo con aggiunta degli interessi e delle spese.

E' previsto (c. 6), altresì, che l'ente creditore, *"qualora nell'esercizio della propria attività istituzionale individui, successivamente al discarico, l'esistenza di significativi elementi reddituali o patrimoniali riferibili agli stessi debitori, può, a condizione che non sia decorso il termine di prescrizione decennale, sulla base di valutazioni di economicità e delle esigenze operative, riaffidare in riscossione le somme, comunicando all'agente della riscossione i nuovi beni da sottoporre a esecuzione, ovvero le azioni cautelari o esecutive da intraprendere"*.

2. Il carico contabile residuo dei ruoli affidati

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

Complessivamente il carico contabile residuo dei ruoli affidati dai diversi enti creditori, prima a Equitalia e poi all’Agenzia delle entrate-Riscossione, nel periodo 1° gennaio 2000 - 31 dicembre 2021, ammonta a circa 1.099 miliardi (cfr. tavola n. 29, con la distinzione per ente) ricomprendendo anche i carichi relativi agli ambiti provinciali della Regione Sicilia, pari a circa 77 miliardi, affidati fino al 30 settembre 2021 a Riscossione Sicilia Spa. L’importo dei crediti residui è già al netto:

- degli importi annullati con provvedimenti di sgravio in autotutela emessi dagli stessi enti creditori, in quanto non dovuti dai contribuenti, o disposti con decisioni dell’autorità giudiziaria;
- delle somme rimosse tempo per tempo, anche a seguito degli istituti di Definizione Agevolata introdotti dal legislatore negli ultimi anni;
- delle quote “sanzione” già annullate a seguito dell’integrale pagamento delle somme dovute per le tre edizioni della Definizione Agevolata;
- delle quote annullate a seguito dello stralcio dei carichi di importo fino a 1.000 euro, affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, previsto dall’art. 4 del d.l. n. 119/2018;
- delle quote annullate a seguito dello stralcio dei carichi fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, intestati a contribuenti con redditi inferiori a 30.000 euro, previsto dall’art. 4 del d.l. n. 41/2021.

L’importo dei crediti residui, al netto delle quote residue dei ruoli affidati nelle province della Regione Sicilia⁵², per circa il 41 per cento appare di difficile recuperabilità per le condizioni soggettive del contribuente (148,8 miliardi sono dovuti

⁵² L’analisi puntuale, secondo i criteri utilizzati da AdER, per dettagliare il valore complessivo delle quote affidate sugli ambiti della regione Sicilia potrà essere finalizzata solo al termine delle necessarie attività di integrazione informatica.

da soggetti interessati da procedure concorsuali, 145,7 miliardi da persone decedute e imprese cessate, 120,6 miliardi da soggetti che, in base ai dati presenti nell'Anagrafe tributaria, risultano nullatenenti).

Per ulteriori 50,4 miliardi l'attività di riscossione, alla data del 31 dicembre 2021, è sospesa per effetto di specifici provvedimenti di sospensione delle attività di recupero.

Si tratta in particolare di sospensioni disposte da provvedimenti emessi in autotutela dagli enti creditori o in forza di sentenze dell'autorità giudiziaria. Sono, inoltre, riconducibili a tale fattispecie gli importi residui, al netto di quanto già riscosso, delle quote oggetto degli istituti di Definizione Agevolata in corso ("Rottamazione-ter") o appena concluse ("Saldo e Stralcio" dei debiti delle persone fisiche in difficoltà economica).

Residuano 556,3 miliardi, di cui l'80 per cento (pari a 445,3 miliardi) si riferisce a contribuenti nei confronti dei quali l'Agente della riscossione ha già svolto, in questi anni, azioni esecutive e/o cautelari. Al netto delle somme oggetto di rateizzazione (18,6 miliardi), il magazzino residuo, su cui le azioni di recupero possono presumibilmente essere maggiormente efficaci, si riduce a 92,4 miliardi⁵³.

L'importo dei crediti residui, che riguarda una platea di oltre 19 milioni di contribuenti, è riferito:

- per l'85 per cento a crediti di natura erariale affidati alla riscossione da Agenzia delle Entrate, dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Agenzia del Demanio o da altri Enti Statali (Ministeri, Prefetture, ecc.);
- per l'11 per cento a crediti di natura contributiva o previdenziale affidati dall'INPS e dall'INAIL;
- per il 2 per cento a crediti affidati dai Comuni;
- per il restante 2 per cento a crediti affidati da altre tipologie di enti impositori (Regioni, Casse di previdenza, Camere di commercio, Ordini professionali ecc.).

⁵³ 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).

Tabella n. 16 - Situazione dei carichi affidati a AdER

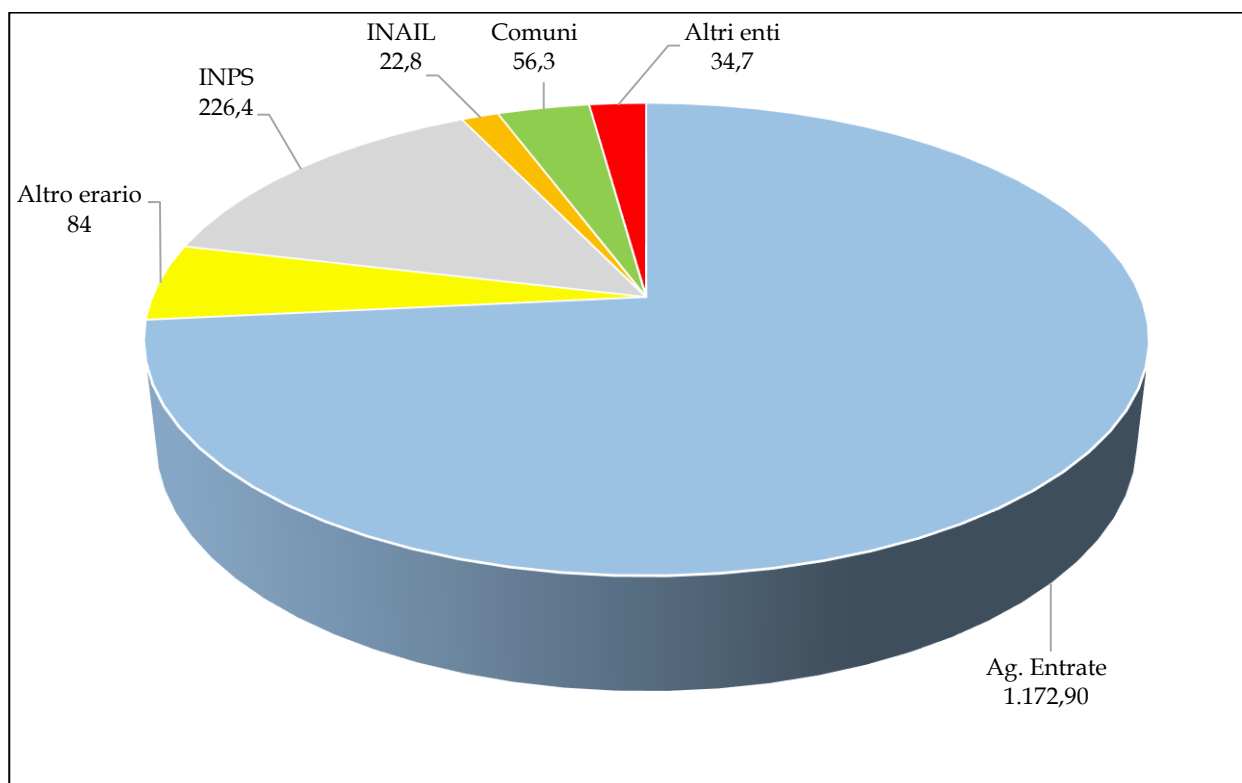
(valori in €/miliardi)

Tipologie	Ruoli affidati al 31 dicembre 2021						
	TOTALE	Ag. Entrate	Altro erario	INPS	INAIL	Comuni	Altri enti
Carico Ruoli affidato	1.597,10	1.172,90	84	226,4	22,8	56,3	34,7
Sgravi per indebiti e annullamenti per provvedimenti normativi	357	240,9	18,8	66,2	10,2	14,9	6
Riscosso	141,1	64,9	5,2	41,5	1,9	18,5	9,1
Carico Residuo contabile	1.099,00	867,1	59,9	118,8	10,6	22,9	19,6
Carico residuo contabile ambiti regione Sicilia (*)	77,3	52	5,7	12,7	1	3,6	2,3
Carico sospeso	50,4	35,5	5,3	6,3	0,2	1,6	1,4
Soggetti con procedure concorsuali	148,8	127,7	3,4	13,8	1,2	1	1,8
Soggetti deceduti e ditte cessate	145,7	127,4	3,8	10,3	1,3	1,7	1,2
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	120,6	101,9	6,8	8,5	1,1	1,1	1,2
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	445,3	355,2	25,5	45	4,2	8,5	6,9
Rate a scadere su dilazioni non revocate	18,6	10,3	0,7	6,4	0,2	0,5	0,6
Magazzino residuo	92,4	57,1	8,9	15,8	1,4	4,9	4,3

Fonte: AdER

Grafico n. 16: Carico ruoli affidato al 31 dicembre 2021

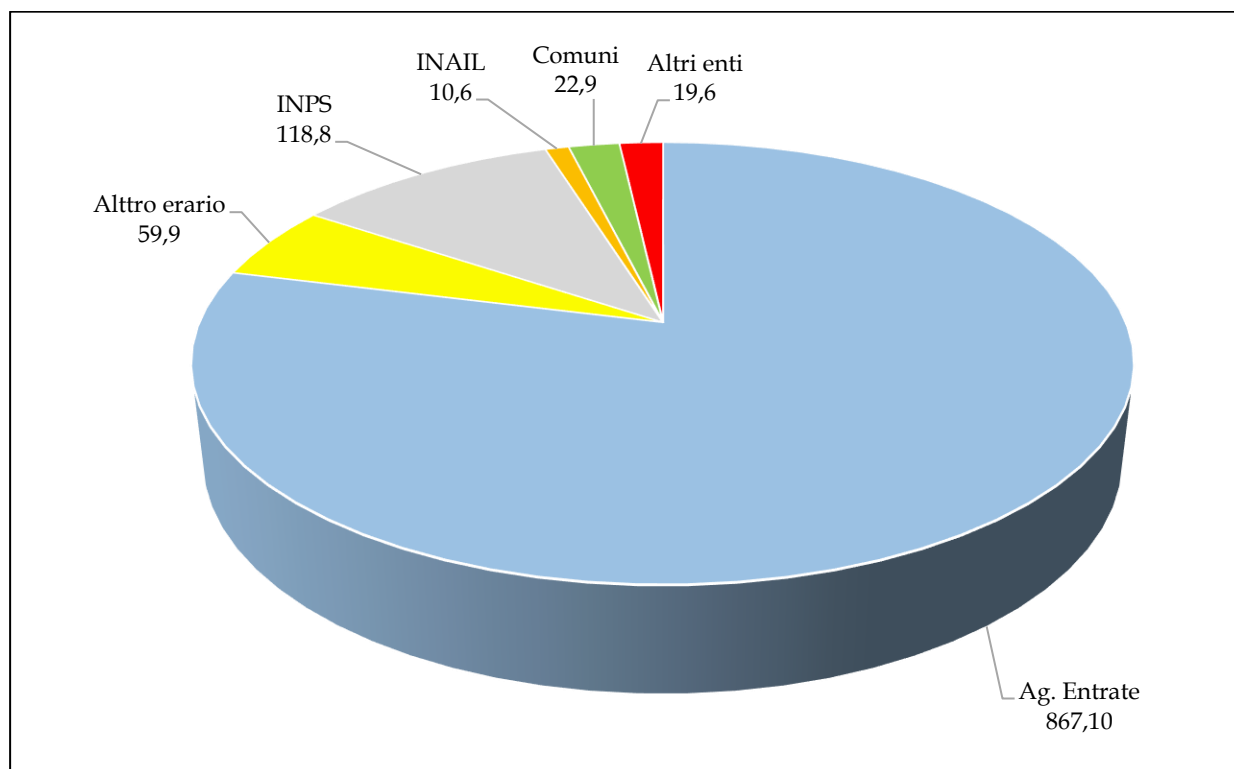
(valori in €/miliardi)



Fonte: Elaborazione Cdc su dati AdER.

Grafico n. 17: Carico residuo contabile al 31 dicembre 2021

(valori in €/miliardi)



Fonte: Elaborazione Cdc su dati AdER.

3. Le cause della consistenza del magazzino. La disciplina dell'inesigibilità e l'attuale sistema di rendicontazione

Oltre alle criticità già esposte in precedenza in merito all'importante flusso di crediti affidati ogni anno all'Agente della riscossione i quali, in buona parte, non trovano regolarizzazione in tempi rapidi, la costante crescita dell'importo totale dei residui da riscuotere, è dovuta anche, come evidenziato nei rapporti degli organismi internazionali OCSE⁵⁴ e FMI⁵⁵, alla mancanza di una efficace procedura/prassi di cancellazione dei debiti arretrati e ormai inesigibili.

La mancata cancellazione dei crediti non riscuotibili ("inesigibili") discende da una complessa procedura di rendicontazione e controllo dell'attività di riscossione che deriva da un impianto normativo di regole introdotte quando la riscossione coattiva veniva effettuata da soggetti privati.

Questo sistema di regole, infatti, disciplinava il rapporto tra un soggetto pubblico titolare del credito, e un soggetto privato, incaricato della riscossione.

Il primo tenuto ad esercitare un controllo analitico sull'operato dell'incaricato della riscossione; quest'ultimo, obbligato a dimostrare, al singolo ente creditore e per ciascuna quota affidata, di aver posto in essere tutte le azioni possibili per riscuotere il credito, prima di poterlo cancellare ed ottenere il rimborso dei costi sostenuti.

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

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

Nel quadro normativo vigente, l'art.19 del d.lgs. n. 112/1999, prevede, in via ordinaria, che l'Agente della riscossione effettui le comunicazioni di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo e dopo aver effettuato per ciascun

⁵⁴ L'OCSE nel rapporto del 2016 *"Italy's Tax administration"* ha evidenziato che in Italia l'ammontare dei crediti tributari in essere è eccezionalmente elevato e che ciò è probabilmente dovuto a diverse ragioni ma soprattutto al fatto che i crediti inesigibili non vengono sistematicamente stralciati.

⁵⁵ L'FMI nel rapporto del 2016 *"Enhancing Governance and Effectiveness of the Fiscal Agencies"* ha evidenziato la crescita costante dei crediti fiscali arretrati e che l'assenza di una efficace prassi di cancellazione si concretizza in una sopravvalutazione dei crediti realmente riscuotibili.

credito affidatogli la totalità delle azioni di riscossione coattiva astrattamente ipotizzabili, a prescindere da una valutazione della loro presumibile efficacia⁵⁶.

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

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

Le ripetute proroghe, intervenute fin dai primi anni 2000, hanno determinato di fatto l'accumulo di crediti nelle contabilità degli enti creditori e, per l'Agente della riscossione, un incremento della stratificazione del "magazzino" dei carichi da riscuotere, con il conseguente onere di proseguire tutte le attività idonee a interrompere i termini prescrizionali.

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

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

L'Agente della riscossione, infatti, dovrebbe dimostrare a ciascuno degli enti creditori (circa 13.000 tra erario, INPS, INAIL, Ministeri, Regioni, Comuni, Casse di previdenza) e per ciascun credito affidato, di non aver tralasciato nessuna delle

⁵⁶ L'FMI nel rapporto del 2016 "Enhancing Governance and Effectiveness of the Fiscal Agencies" ha evidenziato che in Italia, l'Agente della riscossione: "deve lavorare tutti i debiti e non può assegnare priorità alle attività di riscossione o applicare processi di riscossione non sequenziali".

possibili attività potenzialmente idonee al recupero del credito e, quindi, di aver posto in essere, nei confronti di ogni singolo contribuente iscritto a ruolo, sulla base delle informazioni rilevate nelle banche dati accessibili all'Agente della riscossione:

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

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

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

Tuttavia, l'Agenzia delle entrate-Riscossione deve riscuotere oltre 225 milioni di crediti, contenuti in oltre 137 milioni di cartelle di pagamento. Se per ognuno di questi crediti dovessero essere avviate, sulla base delle possidenze rilevate dall'Anagrafe Tributaria, tutte le descritte tipologie di procedure esecutive e cautelari possibili, tali attività avrebbero evidenti ricadute sui cittadini e imprese, oltre ad essere difficilmente sostenibili sia rispetto alla capacità operativa dell'Agente della riscossione, sia per il sistema giudiziario che, con ogni probabilità, sarebbe investito dai giudizi di opposizione alle procedure esecutive e cautelari.

Infatti, posto che

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

rilevabili dalle banche dati accessibili all'Agente della riscossione, tutte le possibili attività cautelari e/o esecutive.

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

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

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

3.1 Le limitazioni dei poteri dell'Agente della riscossione

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

- è stata inibita l'espropriazione concernente l'unico immobile di proprietà del debitore (prima casa), a condizione che l'immobile sia adibito ad uso abitativo e che il debitore vi abbia stabilito la residenza anagrafica (con

esclusione delle abitazioni di lusso e i fabbricati classificati nelle categorie catastali A/8 e A/9);

- è stato previsto che per gli altri immobili del debitore, l'azione di espropriazione immobiliare dell'Agente della riscossione possa essere attivata se l'importo complessivo del credito per cui procede supera 120.000 euro, previa iscrizione di ipoteca (devono essere decorsi almeno 6 mesi dall'iscrizione senza che il debito sia stato estinto prima di poter avviare l'azione esecutiva);
- l'ipoteca è stata ammessa, anche in difetto delle condizioni per procedere all'espropriazione immobiliare, purché l'importo complessivo del credito per cui si procede non sia inferiore complessivamente a 20.000 euro;
- sono stati introdotti i limiti di pignorabilità dei beni strumentali all'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore, anche se lo stesso è costituito in forma societaria ed in ogni caso se nelle attività del debitore risulta una prevalenza del capitale investito sul lavoro (pignorabilità nei limiti di un quinto, quando il presumibile valore di realizzo degli altri beni rinvenuti dall'ufficiale esattoriale o indicati dal debitore non appare sufficiente per la soddisfazione del credito);
- sono stati introdotti i limiti gradualmente di pignorabilità degli stipendi, ovvero di altre indennità relative al rapporto di lavoro in misura di un quinto dello stipendio nel caso di salario avente un importo superiore a 5.000 euro;
- per gli importi fino a 2.500 euro di salario, si prevede il limite di pignorabilità pari a un decimo;
- per importi tra 2.500 e 5.000 euro di salario, la misura è di un settimo;
- sono state escluse dal pignoramento presso terzi (presso istituto bancario) le somme depositate sul conto corrente del debitore dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, relative all'ultimo emolumento accreditato;
- è stata introdotta la previsione, in materia di fermo amministrativo dei beni mobili registrati, che l'Agente della riscossione notifichi una comunicazione

preventiva con la quale si avvisa il debitore che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di 30 giorni, sarà eseguito il fermo; se entro tale termine il debitore dimostra che il bene in questione è strumentale all'attività di impresa o della professione, il fermo non è eseguito.

3.2 Prescrizione dell'azione di riscossione

I crediti nominali da riscuotere, che, come sopra rappresentato, si sono accumulati in oltre 20 anni, hanno reso centrale, peraltro, anche il tema della prescrizione delle entrate ad essi sottese.

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

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

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

3.3 Inesigibilità e cancellazione: confronto con altri paesi UE

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

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

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

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

Allo stesso modo, appare evidente da un confronto internazionale come la massa degli arretrati fiscali che si genera ogni anno in Italia (costituita per la quasi totalità dai ruoli erariali affidati ogni anno all'Agente della riscossione) sia di gran lunga superiore a quella generata su base annuale in altri Paesi. Essa è infatti pari a circa 60 miliardi nel 2016-2017 (ultimi dati disponibili a livello internazionale), con una riscossione su base annuale pari a circa il 10 per cento di tale importo.

A titolo di esempio, in Francia gli arretrati fiscali che si costituiscono su base annua sono circa 16 miliardi (con una riscossione intorno al 70 per cento).

In Paesi come l'Irlanda ed il Regno Unito, dove la massa di nuovi crediti erariali è più consistente (nell'ordine dei 45-50 miliardi), si arriva ad una riscossione pari alla quasi totalità dei nuovi crediti generati nell'anno (cfr. Tabella 15).

Tabella n. 17 - Confronto internazionale sulla movimentazione degli arretrati fiscali e loro cancellazione

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

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

4. La gestione delle quote inesigibili. Le proroghe

La Legge n. 190/2014⁵⁷ (Cfr. Cap. V – par. 1.) ha anche introdotto un particolare calendario “a scalare” per le quote affidate agli agenti della riscossione, prevedendo che le comunicazioni di inesigibilità per i ruoli consegnati nel 2013 avrebbero dovuto essere presentate nel 2018, quelle relative ai ruoli del 2012 nel 2019 e così via risalendo fino ai ruoli del 2000 per i quali le comunicazioni avrebbero dovuto presentarsi nel 2031. L’obiettivo è permettere agli Agenti della riscossione di concentrarsi sulla lavorazione delle quote più recenti, trascurando quelle più risalenti e per le quali si sono, oggettivamente, già ridotte le possibilità di incassare il credito. Restava, invece, confermato il normale termine triennale per la presentazione delle comunicazioni relative a quote contenute nei ruoli consegnati dal 2014 (compreso). Successivamente, anche al fine di rendere compatibili i termini per la presentazione delle comunicazioni

⁵⁷ Cfr. commi 684-688.

di inesigibilità con i provvedimenti in materia di definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione, tale previsione normativa è stata oggetto di nuove modifiche⁵⁸, sempre mantenendo un cronoprogramma che dispone l'avvio dell'esame dei ruoli a ritroso.

Il decreto Cura Italia⁵⁹ è nuovamente intervenuto sui già menzionati termini per i ruoli consegnati negli anni 2018, 2019 e 2020 con una specifica cadenza temporale, derogante quella ordinaria triennale, prevedendo come termini di presentazione rispettivamente il 31 dicembre del 2023, 2024 e 2025: sono stati così ulteriormente estesi i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità.

Ancora, con il d.l. 20 ottobre 2020, n. 129 sono state introdotte ulteriori misure in materia di riscossione, intervenendo sui termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione in considerazione del protrarsi della situazione di emergenza Covid-19.

Infine, con il *Decreto Sostegni*, d.l. 22 marzo 2021, n.41, sono state apportate delle modifiche all'articolo 68 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18⁶⁰, ed in particolare al comma 4, con le quali si stabilisce che le comunicazioni di inesigibilità relative alle

⁵⁸ Il comma 684 l. n. 190/2014 è stato oggetto delle seguenti modifiche:

- L'art. 6 del decreto-legge n. 193/2016, convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2016, n. 225, ha disposto che le comunicazioni di inesigibilità relative a quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia Spa, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2014 e 2015, entro il 31 dicembre 2019 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2013, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2019.

- L'art. 1 del decreto-legge n. 148/2017, convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha disposto che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2021 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2021

- L'art. 3 del decreto-legge n. 119/2018, convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, ha disposto che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026.

⁵⁹ L'art. 68, comma 4, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, prevede che "In considerazione delle previsioni contenute nei commi 1 e 2 del presente articolo, e in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n.112, le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019 e nell'anno 2020 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 e entro il 31 dicembre 2025".

⁶⁰ convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2021 debbano essere presentate entro il 31 dicembre 2026⁶¹.

Sulla base dei richiamati interventi legislativi, l'attuale calendario dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità è riepilogato nella seguente tabella.

Tab. n. 18 Calendario dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità

Data Consegna Ruoli	Termine di presentazione della comunicazione di inesigibilità
Anno 2022	31/12/2025 (termine ordinario triennale)
Anno 2021	31/12/2026
Anno 2020	31/12/2025
Anno 2019	31/12/2024
Anno 2018	31/12/2023
Anno 2017	31/12/2026
Anno 2016	31/12/2026
Anno 2015	31/12/2027
Anno 2014	31/12/2028
Anno 2013	31/12/2029
Anno 2012	31/12/2030
Anno 2011	31/12/2031
Anno 2010	31/12/2032
Anno 2009	31/12/2033
Anno 2008	31/12/2034
Anno 2007	31/12/2035
Anno 2006	31/12/2036
Anno 2005	31/12/2037
Anno 2004	31/12/2038
Anno 2003	31/12/2039

Se la previsione dei termini di cui si è detto, inversamente crescenti, va inserita nell'ambito della riforma del sistema della riscossione nazionale⁶², indubbiamente la

⁶¹ In considerazione delle previsioni contenute nei commi 1 e 2 dell'art.68 e in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.

⁶² Il Decreto ha disposto, tra l'altro, la riforma del sistema della riscossione nazionale (art.1), prevedendo, a decorrere dal 1° luglio 2017, lo scioglimento delle società del Gruppo Equitalia con la contestuale istituzione dell'ente "Agenzia delle entrate-Riscossione".

scelta normativa non è risolutiva delle gravi criticità di gestione del c.d. “magazzino” crediti ancora da riscuotere⁶³.

5. Il riflesso nel bilancio dello Stato e la classificazione per grado di esigibilità

Ai sensi dell’art. 263 reg. cont.⁶⁴, le somme rimaste da riscuotere alla chiusura dell’esercizio nel quale sono state accertate, debbono essere classificate in crediti:

- la cui riscossione, quantunque ritardata, può considerarsi certa;
- per i quali il debitore abbia ottenuto una dilazione di pagamento;
- incerti perché giudizialmente controversi;
- riconosciuti di dubbia o difficile esazione;
- riconosciuti assolutamente inesigibili.

I crediti “riconosciuti assolutamente inesigibili” riguardano somme ritenute di impossibile riscossione e devono essere eliminati dalle scritture contabili con decreto ministeriale, registrato dalla Corte dei conti, al termine di apposito procedimento amministrativo⁶⁵.

L’allegato 24 al Rendiconto Generale dello Stato reca le somme rimaste da riscuotere alla chiusura dell’esercizio, ridotte ai sensi dell’art. 268 reg. cont.⁶⁶, classificate in rapporto al grado di esigibilità.

⁶³ Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, hanno avuto modo di affrontare la tematica nell’ambito della “Relazione sul Rendiconto generale dello Stato anno 2021” affermando che “ Sotto altro profilo, l’elevato valore complessivo del “magazzino” accumulatosi nel corso del tempo è essenzialmente dovuto, com’è noto, alle reiterate proroghe dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità riguardanti le quote affidate a partire dal 2000, sicché l’Agente della riscossione ha visto incrementarsi, di anno in anno, i crediti da riscuotere, senza che in senso opposto vi fossero riduzioni, stante il continuo procrastinarsi dei discarichi per inesigibilità. Né le ripetute misure straordinarie di definizione agevolata e di stralcio o annullamento delle partite di importi ridotti hanno significativamente intaccato il volume complessivo dei crediti residui rimasti da riscuotere.

⁶⁴ Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.

⁶⁵ Art. 265, r.d. n. 827 del 23 maggio 1924. “L’annullamento dei crediti di cui alla lettera e) del precedente art. 263, è ordinato dagli intendenti di finanza per tutti i crediti dell’amministrazione finanziaria siano essi o non siano in carico a contabili dello Stato. Per i crediti superiori a lire 5000, occorre il conforme avviso della Regia avvocatura erariale e per quelli superiori alle lire 40.000 occorre inoltre il conforme voto del consiglio di Stato. L’annullamento dei crediti riguardanti le altre amministrazioni è ordinato su proposta documentata dalle amministrazioni stesse, con decreto del ministro delle finanze su conforme parere dell’avvocatura erariale, per le partite d’importo superiore alle lire 5000 e per le partite superiori alle lire 40.000 su conforme parere dell’avvocatura stessa e del consiglio di Stato. Tutti i decreti di annullamento sono sottoposti alla registrazione della Corte dei conti”.

⁶⁶ Art. 268, r.d. n. 827 del 23 maggio 1924. “I crediti riconosciuti assolutamente inesigibili non sono compresi nel rendiconto generale consuntivo, anche se non sia stato provveduto alla eliminazione dalle scritture a norma dell’ultimo comma del precedente art.263. Quelli incerti perché giudizialmente controversi e quelli di dubbia e difficile esazione sono, in complesso, calcolati nel rendiconto solo per la parte su cui, a giudizio dell’amministrazione, si può fare assegnamento secondo le probabilità

La gestione e rendicontazione dei resti da riscuotere, come risultante dal Rendiconto generale dello Stato e dall'Allegato 24 al conto consuntivo delle entrate, presenta numerose criticità, come ampiamente esposto nell'indagine di questa Sezione, approvata con delibera n. 7/2021/G.

della loro riscossione. I residui di entrata, di cui sia legalmente dilazionata la scadenza, sono eliminati dal conto dei residui, per formare oggetto di nuova iscrizione in bilancio alle scadenze stabilite. La eliminazione è disposta mediante decreti dei singoli ministri, da sottoporsi alla registrazione della Corte dei conti".

CAPITOLO VI

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI PROPOSTE

Sommario: 1. La relazione delle commissioni riunite VI (finanze) della Camera e 6 (finanze e tesoro) del Senato nella “indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”: la riforma dei poteri dell'Agente della riscossione e gli interventi previsti nel PNRR. – 2. La proposta di interventi che possano potenziare ulteriormente l’azione sinergica dell’Agenzia – 3. Le proposte di modifica della disciplina dell’inesigibilità per superare l’incongruenza dell’attuale regime. – 4. Considerazioni finali.

1. La relazione delle commissioni riunite VI (finanze) della Camera e 6 (finanze e tesoro) del Senato nella “indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”: la riforma dei poteri dell'Agente della riscossione e gli interventi previsti nel PNRR

Come è stato evidenziato dalle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera e 6 (Finanze e tesoro) del Senato nella “*Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*” del 30 giugno 2021, una possibile riforma del sistema della riscossione coattiva nazionale dei tributi, dei contributi e delle entrate locali dovrebbe mirare ad una vera e propria “rivoluzione manageriale”, che metta l'Agente della riscossione in condizione di superare un approccio meramente formale e puntare ad una gestione del processo di riscossione interamente orientata ai principi di efficienza ed efficacia: va tuttavia segnalato che l’implementazione della managerialità dovrebbe essere sempre coniugata con la necessità di garantire il rispetto dei principi costituzionali di compartecipazione dei cittadini alle spese in ragione della propria capacità contributiva e la finalizzazione dell’azione della Pubblica Amministrazione ad obiettivi di legalità, buon andamento ed imparzialità.

In quella sede si riteneva auspicabile prevedere - sempre nel rispetto dei principi di collaborazione e buona fede tra fisco e contribuenti, fissati dallo statuto dei diritti del contribuente - degli interventi che potessero rendere maggiormente efficace ed efficiente l'attività di recupero dei crediti affidati all'Agente della riscossione, tra cui:

- scambio dati tra AdE e AdER;
- rivisitazione del termine di efficacia della notifica della cartella e dell'avviso di intimazione per le conseguenti attività di esecuzione;

- rivisitazione del meccanismo della remunerazione dell'Agente della riscossione ("aggio");
- riesame dell'attuale disciplina delle diverse forme di rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo a carico dei contribuenti, oggi prive di coerenza sistematica;
- riorganizzazione della disciplina concernente gli interessi che vengono liquidati a carico dei cittadini per i loro debiti verso l'Erario e degli interessi corrisposti dalla pubblica amministrazione per debiti di quest'ultima verso i cittadini e le imprese;
- incorporazione tra AdE e AdER.

In seguito all'emanazione della Legge di Bilancio per il 2022 alcuni dei sopraindicati indirizzi hanno trovato attuazione, configurando l'avvio di un sistema di riscossione monistico, in analogia rispetto ai sistemi adottati dai principali paesi UE: peraltro il descritto processo di innovazione dinamica appare destinato ad ulteriore implementazione anche in attuazione degli obiettivi fissati dal PNRR.

In questo quadro risulta funzionale l'obiettivo di Riforma dell'Amministrazione fiscale - 1.12 -riportato nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e diretto a rafforzare la capacità dell'amministrazione fiscale di contrastare l'evasione fiscale e rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali e gli interventi atti al recupero di gettito cd. riduzione del tax gap (entro il 2022). Tale obiettivo consiste essenzialmente:

- nel contrasto del fenomeno dell'omessa fatturazione,
- nel miglioramento dell'infrastruttura informatica e dell'analisi dei dati disponibili per favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali anche con un potenziamento dei controlli,
- nel rafforzamento dell'amministrazione fiscale (con l'assunzione di oltre 4.000 unità di personale),
- nell'adozione di iniziative dirette a ridurre la propensione all'evasione oltre che, sotto il profilo della semplificazione,
- nell'invio della dichiarazione IVA precompilata ai contribuenti;

- nel miglioramento qualitativo e quantitativo delle cosiddette "lettere di conformità" (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state riscontrate anomalie) per le quali il PNRR indica misure ed obiettivi da conseguirsi entro il 2022:
 - a) la misura M1C1-105 prevede l'aumento delle lettere di conformità almeno del 20% rispetto al 2019;
 - b) la misura M1C1-106 prevede la riduzione del numero di "lettere di conformità" che rappresentano falsi positivi almeno del 5% rispetto al 2019;
 - c) la misura M1C1-107 prevede un incremento del gettito generato dalle "lettere di conformità" di almeno il 15% rispetto al 2019 individuando il valore obiettivo in € 2.449.500.000.

Lo stesso PNRR elaborato dall'Italia, prevede, con l'Investimento 1.3 - Dati e interoperabilità - previsto all'interno della stessa Missione 1 Componente 1 (M1C1) - Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione - il potenziamento informatico del sistema fiscale, considerato come lo strumento maggiormente efficace nel contrasto all'evasione. In particolare, si prevede la creazione di una "Piattaforma Nazionale Dati" - I.1.3.1 - (da attuare entro il 31.12.2022) che offrirà alle amministrazioni un catalogo centrale di "connettori automatici" (le cosiddette "API" - Application Programming Interface) consultabili e accessibili tramite un servizio dedicato e per il quale sono state stanziati euro 556.000.000,00.

2. La proposta di interventi che possano potenziare ulteriormente l'azione sinergica dell'Agenzia.

Appare inoltre meritevole della massima attenzione la proposta di interventi formulata nella relazione richiamata al punto 1 che possano potenziare ulteriormente l'azione sinergica dell'Agenzia quali:

A. Disciplina della banca dati "Anagrafe dei rapporti finanziari": limiti e possibile superamento

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

Risulta, a tale scopo, necessario che AdE- Riscossione abbia la possibilità:

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

Va osservato che l'attuale disciplina prevede⁶⁷ che l'Agenzia possa utilizzare le banche dati e le informazioni alle quali è autorizzata ad accedere sulla base di specifiche disposizioni di legge, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Allo scopo di rendere più efficiente ed efficace l'attività di riscossione risulterebbe funzionale implementare l'obbligo di comunicazione di informazioni con riferimento all'erogazione dei servizi da parte dell'Agenzia delle entrate (ad esempio, prevedendo l'obbligo, per gli operatori finanziari, di comunicare i codici IBAN, l'Agenzia potrebbe utilizzare tali dati per l'erogazione di rimborsi o di contributi); in tal modo l'attività di recupero svolta dall'Agente della riscossione potrebbe essere molto più efficace, essendo diretta solo verso quei rapporti finanziari che possano essere capienti ai fini dell'esecuzione.

B. Utilizzo della banca dati fatturazione elettronica

L'implementazione e piena funzionalità di tale banca dati può consentire di reperire le informazioni utili all'avvio, in modo mirato, di procedure presso terzi tese a contrastare la c.d. evasione da riscossione.

In tal modo AdE-Riscossione sarebbe in grado di avviare procedure mirate di pignoramento dei rapporti commerciali intrattenuti dal soggetto debitore con soggetti terzi. Verrebbe così evitata l'acquisizione - non sistematica e spesso intempestiva - di analoghe informazioni, mediante verifiche e ispezioni documentali eseguite dai

⁶⁷ Art. 3 del Decreto.

dipendenti dell'AdER nel corso di un accesso "fisico" ai locali dove il debitore esercita la propria attività.

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

Una delle cause che hanno determinato l'abnorme consistenza del magazzino è senz'altro riconducibile all'attuale disciplina del meccanismo dell'inesigibilità (cfr. sub Capitolo 5- par.3).

Tra i possibili interventi per lo smaltimento di almeno una parte del magazzino pregresso potrebbe configurarsi la restituzione, entro un lasso temporale a medio termine e previa verifica dei requisiti soggettivi del debitore, dei carichi riferiti a categorie di contribuenti non solvibili e per i quali non sussistono prospettive di riscossione (cfr. sub Capitolo 5 - par.2) o comunque dei carichi non più esigibili per il decorso del termine di prescrizione (cfr. sub Capitolo 5 – par. 3.2).

In considerazione dell'entità del magazzino e delle difficoltà connesse alle verifiche puntuali, tale ipotesi dovrebbe comunque essere accompagnata da una rivisitazione del regime delle responsabilità dell'Agente della riscossione e dei criteri di controllo da parte degli enti creditori, attualmente regolati dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999.

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

In considerazione di quanto precede, risulterebbe funzionale a tali scopi prevedere che AdE, dopo la consegna del carico da riscuotere, avvii le attività di competenza e, in assenza di regolarizzazione del debito da parte del contribuente, effettui le azioni di recupero coattivo secondo un piano annuale adeguato alla sua capacità operativa e predisposto sulla base di principi di legalità, efficacia, efficienza, economicità e imparzialità, da inserire nella convenzione con il Mef.

Solo una volta decorso un congruo periodo di tempo dall'affidamento, ovvero 5 anni, (quindi, con un perimetro anche più esteso di quello dei tre anni previsto dal d.lgs. n. 112/1999), i crediti non riscossi potrebbero essere automaticamente scaricati dal c.d.

magazzino - senza oneri amministrativi a carico degli enti creditori in termini di verifica dell'effettiva inesigibilità - evitando così l'accumulo di quote prive di concrete aspettative di riscossione.

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

Il Ministero dell'economia e delle finanze dovrebbe provvedere al controllo della conformità dell'operato dell'Agente della riscossione alla nuova disciplina.

Inoltre, AdE:

1. dovrebbe poter trasmettere, in qualsiasi momento, all'ente creditore la comunicazione di discarico anticipato delle quote per le quali è stata rilevata l'assenza di cespiti utilmente aggredibili o la non esperibilità di azioni fruttuose; il discarico automatico potrebbe prodursi anche a seguito di tale comunicazione;
2. successivamente al discarico, qualora l'ente creditore, individui elementi reddituali o patrimoniali nuovi e significativi, anche in rapporto all'entità del credito, riferibile al debitore, potrebbe riaffidare in riscossione le somme discaricate ciò, purché non sia decorso il termine di prescrizione del diritto. In questo caso, AdE dovrà, anzitutto, notificare l'avviso di intimazione di cui all'art. 50 del d.p.r. n. 602/1973. Il riaffidamento potrà essere consentito, in ogni caso, per le quote discaricate oggetto, alla data del discarico, di sospensione della riscossione;
3. dovrebbe avere il compito:
 - di salvaguardare il credito affidato mediante il sollecito tentativo di notifica della cartella di pagamento e, in coerenza con le previsioni del piano annuale, di atti interruttivi della prescrizione;
 - di conformare il proprio operato allo stesso piano e quello di garantire la regolare tempestiva trasmissione dei flussi informativi con gli enti creditori e beneficiari, in modo che siano assicurati il tempestivo aggiornamento e la fruibilità da parte di questi ultimi di tutte le informazioni relative allo stato della riscossione;

4. il Mef, ai fini del controllo dell'attività di riscossione e dell'emanazione di eventuali raccomandazioni, dovrebbe verificare la conformità dell'operato dell'Agente della riscossione al piano predisposto annualmente e, limitatamente ai crediti tributari erariali, individuare, in modo selettivo e nel rispetto dei principi di economicità ed efficacia, le quote per le quali procedere ad un controllo puntuale. Con riguardo ai crediti diversi da quelli tributari erariali, le modalità di individuazione delle quote da sottoporre a controllo potrebbero essere stabiliti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Unificata.

Per quanto riguarda il c.d. “magazzino pregresso”, ovvero i carichi, non interessati da annullamenti disposti dalla legge, affidati all'Agente della riscossione nel periodo 2000-2020, che non saranno oggetto di restituzione “anticipata” all'ente creditore in quanto già definiti “inesigibili”, appare di sicuro interesse la proposta formulata dal Ministro delle Finanze⁶⁸ di previsione di norme transitorie secondo due ipotesi alternative:

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

In questa ipotesi resteranno escluse dal discarico le specifiche fattispecie trattate in precedenza e i piani annuali delle attività di AdE- Riscossione, fino alla data prevista per il discarico, dovranno prevedere i tentativi di recupero, che l'Agenzia dovrà esperire,

⁶⁸ Relazione presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze alla Camera dei deputati il 12 luglio 2021, Doc. XXVII N. 25- <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1305817.pdf>.

anche secondo logiche di raggruppamento dei crediti per codice fiscale, in relazione al valore degli stessi, tenendo conto della sua capacità operativa.

Tali interventi, di natura auspicabilmente normativa primaria, dovranno tenere conto della necessità di non ingenerare incertezza per le entrate, in termini di residui attivi da iscrivere nel bilancio dello Stato e degli enti interessati e potranno essere rimodulati, con una maggiore progressività, anche all'esito di una eventuale ricognizione dell'impatto del “discarico automatico” sui bilanci degli enti coinvolti.

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

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

4. Considerazioni finali

La risoluzione n. 53/XXIV della VI Commissione permanente Finanze e Tesoro del Senato del 12 ottobre 2021 impegna il Governo, tra l'altro, a procedere ad una revisione del sistema di discarico dei crediti inesigibili.

Come sin qui evidenziato, allo scopo di conseguire tale obiettivo potrebbe risultare funzionale operare attraverso una procedura di discarico automatico in relazione alla vetustà dei crediti, escludendo le fattispecie per le quali sussistano le condizioni per l'esercizio dell'attività di riscossione e quelli inseriti nei programmi annuali di AdE, operando anche attraverso logiche di raggruppamento dei crediti per codice fiscale, in relazione al valore dei crediti. Tale intervento consentirebbe, come detto, di superare la necessità di operare una rendicontazione analitica di tutto il magazzino che risulta composto da oltre 220 milioni di crediti - operazione che richiederebbe l'assorbimento di

risorse umane e materiali invece indirizzabili verso l'attività di riscossione ordinaria; inoltre, un sistema di scarico automatico, accompagnato da un efficiente, tempestivo ed efficace sistema di riscossione, consentirebbe di:

- a) evitare la formazione di un magazzino composto da crediti non riscuotibili;
- b) evitare la formazione di residui attivi nel Bilancio dello Stato riferiti a somme iscritte a ruolo da AdE che sono oggetto di svalutazioni in misura del 96,6 per cento.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

