



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA  
GESTIONE DEL MAGAZZINO FISCALE DA PARTE DELL'ENTE  
DELLA RISCOSSIONE E SUL DISEGNO DI LEGGE A.S. 1375  
(DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA RATEIZZAZIONE DI CARICHI  
FISCALI)

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
(FINANZE E TESORO)  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



Marzo 2025





## CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA  
GESTIONE DEL MAGAZZINO FISCALE DA PARTE DELL'ENTE  
DELLA RISCOSSIONE E SUL DISEGNO DI LEGGE A.S. 1375  
(DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA RATEIZZAZIONE DI CARICHI  
FISCALI)

Marzo 2025



## Indice

Premessa	3
Parte I – la composizione del magazzino dei crediti e le cause della sua attuale abnorme dimensione	5
<i>La composizione del magazzino</i>	5
<i>Le cause di accumulo del magazzino</i>	8
<i>Possibili misure per il contenimento dei flussi e la riduzione del magazzino</i>	12
Parte II –La definizione agevolata dei carichi fiscali - Considerazioni sull’A.S. 1375	15
<i>La disciplina delle precedenti rottamazioni e relativi effetti</i>	15
<i>Caratteristiche della nuova definizione agevolata prevista dall’A.S. 1375</i>	18
Considerazioni conclusive	19





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino  
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Mauro Orefice, Enrico Flaccadoro, Maria Annunziata Rucireta, Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino; Cinzia Barisano;

Consiglieri:

Luigi Caso, Giancarlo Astegiano, Gerardo de Marco, Giuseppe Maria Mezzapesa, Vincenzo Chiorazzo, Valeria Franchi, Maria Rita Micci, Sergio Gasparri, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Michela Muti;

Primi Referendari:

Patrizia Esposito;

Referendari: Lucia Marra.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-bis e 5-ter;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 17 marzo 2025, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 24 marzo 2025;

UDITO nell'adunanza del 24 marzo 2025, il relatore Cons. Gerardo de Marco;

DELIBERA

di approvare il documento per l'audizione nell'ambito dell' "Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e sul disegno di legge A.S. 1375 (Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali), presso la VI° Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica.

IL RELATORE  
Gerardo de Marco  
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE  
Guido Carlino  
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 28 marzo 2025.

IL DIRIGENTE  
Antonio Franco  
F.to digitalmente

## PREMESSA

La Corte dei conti è chiamata ad esprimersi sul disegno di legge recante “Disposizioni concernenti la rateizzazione a lungo termine dei carichi fiscali, contributivi e di altra natura affidati all’Agente della riscossione” (A.S. 1375) nonché sulla connessa indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino dei crediti fiscali deliberata dalla 6<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica.

Si tratta di temi complessi, tra loro strettamente collegati, dei quali la Corte ha avuto modo di occuparsi più volte nell’ambito dell’attività di controllo e in sede di relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato.

Si ricorda anzitutto la deliberazione n. 11/2016/G del 20 ottobre 2016 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la quale è stato analizzato il sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015, evidenziandone le criticità e la conseguente necessità di rivedere, con urgenza, la tenuta del sistema. Nel rimarcare l’importanza strategica delle banche dati e dei correlati meccanismi di controllo (nel bilanciamento con il diritto alla privacy dei debitori che comunque non può fare premio sul principio costituzionale della capacità contributiva), si era tra l’altro ribadito il carattere di deterrenza della riscossione coattiva e la necessità di assicurare adeguata tutela al creditore pubblico. Al contempo, si era raccomandato di attivare tutti gli interventi legislativi e le misure amministrative in direzione di una crescita della *tax compliance*, nel presupposto che per un’efficace azione di riscossione le misure repressive non siano sufficienti, essendo piuttosto indispensabile ridurre drasticamente la platea degli inadempienti.

Già a quella data, i soggetti debitori erano oltre 20 milioni di cui l’1,8 per cento (con esposizione superiore a 250.000,00 euro) rappresentava il 75,76 per cento del debito complessivo. I debitori fino a 1.000,00 euro rappresentavano il 52,35 per cento dei soggetti, ma solo lo 0,34 per cento del debito complessivo. Il 56 per cento dei carichi consegnati dall’Agenzia delle entrate, per accertamenti esecutivi, all’Agente della riscossione erano collegati ad atti per i quali il contribuente non aveva utilizzato gli istituti definitivi previsti dal d.lgs. n. 218/1997 né aveva proposto ricorso. La gran parte del carico era valutata non riscuotibile. Crescente era il ruolo assunto dalle dilazioni di pagamento, che rappresentava circa il 50 per cento degli incassi da ruolo. Considerata la massa e la vetustà delle quote inesigibili accumulate nel tempo, alla modesta probabilità di riscossione delle partite più risalenti si accompagnava l’improbabilità di un controllo effettivo da parte degli enti creditori, comportandone l’ulteriore lievitazione mediante l’ulteriore rinvio nel tempo dovuto al meccanismo dello “scalare inverso”.

Possono poi menzionarsi, tra i principali interventi:

- la deliberazione n. 7/2021/G del 31 marzo 2021, della medesima Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, che ha trattato, sotto una

diversa angolazione, la “gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato” e in particolare; per la riscossione mediante ruolo, si rilevava un divario strutturale tra il diritto alla pretesa e la sua realizzazione, mettendo in luce le anomalie e incongruenze connesse alla compilazione dell’allegato 24 al conto consuntivo delle entrate;

- il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021 nel quale è stata sottolineata l’esigenza di una revisione delle procedure di riscossione coattiva, indicando alcuni dei più rilevanti ostacoli giuridici che determinano la scarsa efficacia del sistema;
- la deliberazione n. 56 del 2022 della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nella quale – nel fare il punto anche sull’assetto organizzativo della riscossione – si è, tra l’altro, sottolineato come l’auspicata riforma del sistema della riscossione coattiva nazionale dei tributi, dei contributi e delle entrate locali, orientata in direzione manageriale, al fine di superare un approccio meramente formale e puntare ad una gestione orientata ai principi di efficienza ed efficacia, 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”;
- le annuali Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato, che da tempo espongono dettagliatamente le criticità del sistema di riscossione dei crediti pubblici e, in particolare, le considerazioni contenute nell’ultima Relazione, deliberata nel 2024 sul Rendiconto 2023 (pag. 134 e segg. del primo volume) ove, tra l’altro, sono stati nuovamente ricordati i più rilevanti ostacoli giuridici che limitano le procedure esecutive. Nelle stesse Relazioni, il capitolo dedicato alle “note sull’attendibilità delle entrate” dedica alcune considerazioni al progressivo accumularsi di un ingente magazzino di crediti e alle relative procedure di svalutazione ai fini della rilevazione nel bilancio dello Stato.

Nel rinviare per maggiori approfondimenti a detti documenti, si svolgono nel seguito le specifiche osservazioni emerse in merito alle problematiche in esame.

**PARTE I – LA COMPOSIZIONE DEL MAGAZZINO DEI CREDITI E LE CAUSE DELLA SUA ATTUALE ABNORME DIMENSIONE**

*La composizione del magazzino*

Sulla base dei dati resi pubblici dall’Agenzia entrate-Riscossione, il valore nominale del carico contabile residuo in essere al 31 dicembre 2024 (al netto di sgravi e riscossioni) ammontava 1.272,90 miliardi di euro, dei quali 819,94 miliardi (pari al 64,4 per cento) riferibili a persone giuridiche (in gran parte società a responsabilità limitata).

Tale carico contabile, composto di 291,6 milioni di singoli crediti ancora da riscuotere, era distribuito su 173 milioni di cartelle e coinvolgeva 21,8 milioni di debitori, dei quali 15,5 milioni persone fisiche senza attività economica, 2,8 milioni persone fisiche con attività economica e 3,4 milioni altri soggetti, dei quali 1,7 milioni di società di capitali.

TAVOLA 1

MAGAZZINO CONTABILE DEI CARICHI AFFIDATI DAL 2000 AL 2024  
DISTINTI PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO

	Carichi affidati dal 2000 al 2024	Distinzione per tipologia di soggetto					
		Persona Fisica senza attività economica	Persona Fisica con attività economica	Persona Giuridica	di cui: Società di persone	di cui: Società di capitali	di cui: Altro
Carico residuo contabile (miliardi)	1.272,90	298,11	154,86	819,94	73,75	662,88	83,31
Numero cartelle (milioni)	173,0	96,4	40,9	35,7	9,4	22,2	4,1
Numero singoli crediti (milioni)	291,6	151,1	78,8	61,6	14,0	40,8	6,9
Numero contribuenti (milioni)	21,8	15,5	2,8	3,4	0,9	1,7	0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ADER (aggiornati al 31/01/2025)

Quanto alla determinazione della parte concretamente riscuotibile del carico contabile nominale, secondo l’Agenzia delle entrate-Riscossione, vanno considerate una serie di situazioni che determinerebbero la inesigibilità di gran parte del carico residuo contabile (soggetti interessati da procedure concorsuali, persone fisiche decedute e imprese cessate, nullatenenti secondo le risultanze dell’AT, contribuenti già sottoposti ad azione cautelare o esecutiva).

La tavola seguente, fornita da AdE-R su richiesta della Corte, riporta le movimentazioni dei carichi nel periodo 2000-2024 distinti per tipologia di soggetto e, relativamente ai carichi residui al 31 gennaio 2025, per condizione rilevata. Il magazzino residuo indicato nella tavola 2 esprime la valutazione dell’Agenzia alla luce delle situazioni rilevate. Particolare rilievo

hanno le posizioni debitorie delle società di capitali che costituiscono il 52,1 per cento del carico residuo contabile. Ben 143,19 miliardi (pari al 21,6 per cento) di tali posizioni si riferiscono a società che risultano cessate.

TAVOLA 2

MAGAZZINO RESIDUO DEI CARICHI AFFIDATI DAL 2000 AL 2024 PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO

(in miliardi)

	Carichi affidati dal 2000 al 2024	Distinzione per tipologia di soggetto					
		Persona Fisica senza attività economica	Persona Fisica con attività economica	Persona Giuridica	Di cui: Società di persone	Di cui: Società di capitali	Di cui: Altro
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.874,62</b>	<b>497,57</b>	<b>240,81</b>	<b>1.136,23</b>	<b>107,31</b>	<b>892,15</b>	<b>136,77</b>
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	421,39	138,41	53,24	229,75	20,71	166,85	42,19
Riscosso	180,32	61,06	32,72	86,54	12,85	62,42	11,27
<b>Carico Residuo contabile</b>	<b>1.272,90</b>	<b>298,11</b>	<b>154,86</b>	<b>819,94</b>	<b>73,75</b>	<b>662,88</b>	<b>83,31</b>
Carico sospeso	50,87	12,26	8,78	29,84	3,20	23,26	3,38
Soggetti sottoposti a procedura concorsuale	148,49	4,69	5,64	138,16	6,18	112,89	19,09
Soggetti deceduti e ditte cessate	224,23	34,41	5,24	184,58	21,28	143,19	20,11
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	138,26	15,35	4,85	118,06	11,83	94,10	12,12
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	577,43	181,64	100,17	295,62	24,99	247,15	23,47
Rate a scadere su dilazioni non revocate	34,67	5,74	9,91	19,02	2,36	15,18	1,48
<b>Magazzino residuo</b>	<b>98,95</b>	<b>44,01</b>	<b>20,27</b>	<b>34,67</b>	<b>3,91</b>	<b>27,11</b>	<b>3,65</b>

Dati contabili aggiornati al 31/01/2025.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Quanto all'apporto delle diverse tipologie di enti impositori alla formazione e gestione del carico ruoli, nella tavola seguente si riporta la disaggregazione per ente impositore e per situazione soggettiva del residuo contabile.

In via generale, si può rilevare l'entità di gran lunga maggiore dei ruoli dell'Agenzia delle entrate che presentano, tuttavia, un livello di riscossione notevolmente inferiore. La relativa percentuale di riscossione si attesta infatti all'inizio del 2025 sul 6,3 per cento del carico originariamente affidato (contro, ad esempio, il 17,9 per cento degli enti previdenziali e il 32 per cento degli enti comunali).

MAGAZZINO DEI CARICHI AFFIDATI DAL 2000 AL 2024 CHE ADE-R CONSIDERA RISCOOTIBILE DISTINTO  
PER ENTE IMPOSITORE

(in miliardi)

	Carichi affidati dal 2000 al 2024	Inc. %	Distinzione per tipologia di ente creditore											
			Agenzia delle entrate	Inc. %	Altri enti erariali	Inc. %	Enti pubblici previdenziali	Inc. %	Enti Comunali	Inc. %	Altri Enti territoriali	Inc. %	Altri enti non erariali	Inc. %
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.874,62</b>	<b>100</b>	<b>1.365,61</b>	<b>100</b>	<b>101,37</b>	<b>100</b>	<b>296,24</b>	<b>100</b>	<b>65,32</b>	<b>100</b>	<b>24,38</b>	<b>100</b>	<b>21,7</b>	<b>100</b>
Sgravi per indebitato e quote annullate per provvedimenti normativi	421,39	22,5	274,78	20,1	24,96	24,6	97,32	32,9	17,05	26,1	3,8	15,6	3,47	16,0
Riscosso	180,32	9,6	86,38	6,3	6,94	6,8	53,17	17,9	21,11	32,3	5,77	23,7	6,96	32,1
<b>Carico Residuo contabile</b>	<b>1.272,90</b>	<b>100</b>	<b>1.004,45</b>	<b>100</b>	<b>69,47</b>	<b>100</b>	<b>145,74</b>	<b>100</b>	<b>27,16</b>	<b>100</b>	<b>14,81</b>	<b>100</b>	<b>11,27</b>	<b>100</b>
Carico sospeso	50,87	4,0	33,54	3,3	5,06	7,3	8,43	5,8	2,16	8,0	0,97	6,5	0,72	6,4
Soggetti sottoposti a procedura concorsuale	148,49	11,7	125,01	12,4	5,03	7,2	14,89	10,2	1,29	4,7	0,63	4,3	1,64	14,6
Soggetti deceduti e ditte cessate	224,23	17,6	194,13	19,3	5,77	8,3	18,58	12,7	3,29	12,1	1,37	9,3	1,1	9,8
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	138,26	10,9	115,7	11,5	9,21	13,3	10,67	7,3	1,13	4,2	0,24	1,6	1,32	11,7
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	577,43	45,4	457,35	45,5	32,71	47,1	65,13	44,7	11,72	43,2	6,53	44,1	3,98	35,3
Rate a scadere su dilazioni non revocate	34,67	2,7	21,61	2,2	0,95	1,4	9,36	6,4	1,29	4,7	0,65	4,4	0,81	7,2
Magazzino residuo	98,95	7,8	57,11	5,7	10,75	15,5	18,69	12,8	6,29	23,2	4,41	29,8	1,69	15,0

Dati contabili aggiornati al 31/01/2025

Fonte: elaborazione Cdc su dati Agenzia entrate-Riscossione

Del carico residuo contabile, solo il 5,7 per cento è considerato tuttora utilmente riscuotibile, contro il 12,8 per cento degli enti previdenziali e il 23,2 per cento di quelli comunali. La differenza, evidentemente, è correlata alla natura dei crediti stessi che, nel caso dell’Agenzia delle entrate, traggono origine dalle imposte non versate che emergono dalle stesse dichiarazioni fiscali presentate e dagli accertamenti eseguiti.

Dalle tavole 2 e 3 si può inoltre rilevare:

- che l’inclusione nel novero dei crediti di difficile recuperabilità di alcuni gruppi di non trascurabile rilievo, come i soggetti deceduti e le imprese cessate (17,6 per cento del carico residuo contabile), non sembra tenere conto della possibilità, pur statisticamente ridotta ma esistente, di riscossione;
- l’elevata incidenza dei carichi dovuti da persone giuridiche interessate da procedure concorsuali (138,16 miliardi), da persone giuridiche cessate (184,58 miliardi) e da anagrafe tributaria negativa (118,6 miliardi): complessivamente le posizioni debitorie che fanno capo a soggetti societari e altre persone giuridiche che l’Agente della

riscossione valuta difficilmente riscuotibili costituiscono ben il 69 per cento del totale (785,28 miliardi su 1.136,23 miliardi);

- l'ingente ammontare dei crediti per i quali sarebbe già stata svolta l'azione cautelare/esecutiva (complessivamente 577,43 miliardi, pari al 45,4 per cento del carico residuo) senza precisazioni sul tipo di azione effettivamente svolta.

### *Le cause di accumulo del magazzino*

Le problematiche che hanno determinato l'accumularsi del "magazzino" dei crediti da riscuotere sono molteplici e attengono a vari ordini di ragioni.

È indubitabile come un rilevante contributo all'accrescersi del magazzino crediti nel corso degli anni sia derivato dalle ripetute proroghe dei termini di discarico mediante il meccanismo dello scalare inverso<sup>1</sup>; ciò ha determinato un rinvio nel tempo delle soluzioni alle molteplici problematiche organizzative e procedurali, senza far emergere l'inefficienza complessiva del sistema.

Fatta questa premessa, un primo fattore è costituito dall'accrescersi dei fenomeni di inadempimento, potenzialmente alimentati dalle ripetute rottamazioni, annullamenti, stralci e dilazioni, che rafforzano le aspettative di futuri abbattimenti o cancellazioni o rateazioni delle posizioni debitorie.

Grande rilievo ha poi la numerosità delle posizioni che annualmente si riversano sull'Agente nazionale della riscossione, che non sembra essere compatibile con l'attuale dimensione organizzativa della struttura (e che, di ritorno, comporterebbe difficoltà anche in capo all'ente creditore in occasione del discarico per inesigibilità).

A questo proposito va tenuto presente il limitato numero di azioni di recupero del credito messe in campo nell'ultimo quinquennio, come emerge dalla tavola sotto riportata. Infatti, le effettive azioni di recupero che incidono sulla sfera giuridica del soggetto, diverse dagli avvisi di intimazione e solleciti, superano di poco il milione e, in particolare, risultano estremamente esigui i pignoramenti mobiliari (479 nell'anno 2023) e i pignoramenti

---

<sup>1</sup> Per evitare il discarico automatico dell'Agente della riscossione e la perdita dei crediti e l'obbligatoria cancellazione dai ruoli, indipendentemente dalla concreta esigibilità degli stessi e dalla verifica dell'attività svolta dal concessionario, il legislatore aveva disposto, con l'art. 1, comma 684, della legge n. 190 del 2014 il differimento progressivo del termine per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità con un meccanismo cronologico inverso a partire dall'annualità più recente. Tale disposizione è stata abrogata dall'art. 10 del d.lgs. n. 110 del 2024. In proposito, cfr. anche C. cost., sentenze n. 51 del 2019 e 66 del 2022.

immobiliari di iniziativa (81 nel 2023). Tali numeri appaiono eloquenti se confrontati con i flussi annuali di cartelle e altri atti esecutivi (in media circa 20 milioni - tavola 7) nonché di soggetti debitori (in media circa 10,7 milioni – tavola 6).

TAVOLA 4

LE AZIONI DI RECUPERO DEL CREDITO

<b>N. atti</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Avvisi di intimazione	5.749.605	977.447	2.325.500	4.990.914	6.643.317
Solleciti	1.770.063	445.247	0	628.205	2.213.538
Preavvisi di fermo amministrativo	929.997	29.242	71	278.747	581.129
Comunicazione preventiva di ipoteca	187.798	24.865	1.192	209.945	141.761
Trascrizioni di fermo amministrativo	270.310	176.960	24	200	288
Iscrizioni ipotecarie	37.725	5.654	4.572	29.918	18.347
Pignoramenti mobiliari	3.735	811	13	858	479
Pignoramenti mobiliari di beni mobili registrati	17.612	5.441	67	7.394	10.891
Pignoramenti presso terzi	369.871	68.033	12.639	256.466	323.198
<i>di cui Pignoramenti ex 48 bis d.P.R. 602/1973 (pagamenti PA)</i>	<i>28.006</i>	<i>5.345</i>	<i>7.466</i>	<i>43.978</i>	<i>40.108</i>
Pignoramenti immobiliari	227	63	6	95	81
Procedure concorsuali	53.402	45.380	48.445	51.640	52.199
Interventi in procedure immobiliari promosse da terzi	32.158	28.613	26.268	29.734	31.555
<b>Totale</b>	<b>9.422.503</b>	<b>1.807.756</b>	<b>2.418.797</b>	<b>6.484.116</b>	<b>10.016.783</b>
<i>di cui avvisi e solleciti</i>	<i>7.519.668</i>	<i>1.422.694</i>	<i>2.325.500</i>	<i>5.619.119</i>	<i>8.856.855</i>
<i>di cui altre attività</i>	<i>1.902.835</i>	<i>385.062</i>	<i>93.297</i>	<i>864.997</i>	<i>1.159.928</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AdE-R forniti per la relazione del Rendiconto 2023

Dai dati, e pur prescindendo dai periodi di sospensione dell'attività di notifica e di riscossione verificatisi nel 2020 e nel 2021 a causa del fenomeno epidemico, emerge l'insufficiente numero di azioni cautelari ed esecutive diverse dagli avvisi di intimazione e dai solleciti che l'Agenzia è stata in grado di porre in essere.

A questo riguardo è evidente la necessità, da un lato, di potenziare adeguatamente il sistema della riscossione coattiva, consentendo all'Agente nazionale della riscossione di svolgere le azioni necessarie per il recupero del credito, e, dall'altro, di contenere i fenomeni di inadempimento o i comportamenti antiggiuridici dai quali origina l'iscrizione a ruolo. Non appare razionale adottare per la riscossione criteri di scarico che comportino, dopo la notifica della cartella e degli avvisi di intimazione, il successivo abbandono della posizione creditoria dopo un determinato tempo trascorso, senza avere svolto concreti e incisivi tentativi di riscossione coattiva.

Secondo quanto emerge dalla tavola che segue, dei 33,1 milioni di singoli crediti che costituiscono il carico annuale medio dell'ultimo quinquennio, ben 10,7 milioni (32,48 per cento del totale) fanno riferimento agli enti previdenziali, 6,8 milioni (20,57 per cento) sono relativi a tasse automobilistiche regionali, 5,2 milioni (15,93 per cento) si riferiscono a

sanzioni amministrative applicate dai comuni (principalmente violazioni al C.d.S.) e 4,3 milioni (13,13 per cento) sono relativi ad attività di liquidazione automatizzata della stessa Agenzia delle entrate.

TAVOLA 5

FLUSSO MEDIO ANNUALE DEL NUMERO DI SINGOLI CREDITI AFFIDATI  
DISTINTI PER ORIGINE DEL CREDITO

	Media annuale del periodo 2019-2024			
	nr. Singoli crediti in migliaia	%	Carichi in miliardi	%
<b>TOTALE</b>	<b>33.090</b>	<b>100,00</b>	<b>82,41</b>	<b>100,00</b>
Ag. Entrate - Accertamento	718	2,17	28,36	34,41
Ag. Entrate - Liquidazione e Controllo Formale	4.346	13,13	28,94	35,12
Ag. Entrate - Altro	260	0,79	0,66	0,80
Altri enti erariali - Sanzioni amm.ve (principalmente riconducibili alle sanzioni per violazioni del CdS iscritte da prefetture)	924	2,79	1,59	1,93
Altri enti erariali - Altro	733	2,22	4,51	5,47
Enti Previdenziali	10.748	32,48	12,26	14,88
Comuni	5.269	15,92	2,89	3,51
di cui - <i>Sanzioni amm.ve (principalmente riconducibili alle sanzioni per violazioni del CdS)</i>	3.089	9,34	1,08	1,31
di cui - <i>Altro (tributarie, canoni, ecc.)</i>	2.180	6,59	1,81	2,20
Regioni (tasse automobilistiche)	6.808	20,57	1,75	2,12
Altri enti non erariali	3.283	9,92	1,46	1,77

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

Al contrario, in termini di entità finanziaria i carichi medi annuali, che ammontano a 82,41 miliardi di euro complessivi, derivano per il 35,12 per cento dall'attività di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni svolta dall'Agenzia delle entrate e per il 34,41 per cento dall'attività di accertamento sostanziale svolta dalla stessa Agenzia. Rilevo sensibilmente minore hanno in termini finanziari i carichi che originano dagli enti previdenziali (14,87 per cento) e quelli che riguardano le regioni per le tasse automobilistiche (2,12 per cento) e i comuni per tributi, canoni, ecc. (3,50 per cento). Vi è quindi una forte differenziazione tra il numero di crediti che originano dalle diverse tipologie di enti e la loro entità in termini di carico.

Quanto ai soggetti coinvolti annualmente nei ruoli gestiti da AdE-R, si rinvia alla tavola che segue rilevando la dimensione del fenomeno che, in termini di sole persone fisiche, coinvolge mediamente quasi nove milioni di soggetti.

## FLUSSO ANNUALE DEL NUMERO DI CONTRIBUENTI CON CARICHI AFFIDATI DISTINTI PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO

Tipologia di soggetto	Media annuale carichi affidati nel periodo 2019-2024			
	nr. contribuenti <i>in migliaia</i>	%	Carichi <i>in miliardi</i>	%
<b>TOTALE</b>	<b>10.726,9</b>	<b>100,00</b>	<b>82,41</b>	<b>100,00</b>
<b>Persone Fisiche</b>	<b>8.920,5</b>	<b>83,16</b>	<b>34,65</b>	<b>42,04</b>
Senza attività economica	6.908,7	64,41	20,18	24,49
Con attività economica	2.011,8	18,75	14,47	17,56
<b>Persone non Fisiche</b>	<b>1.806,4</b>	<b>16,84</b>	<b>47,76</b>	<b>57,96</b>
Società di persone	435,2	4,06	3,31	4,02
Società di capitali	998,8	9,31	38,25	46,41
Altro (Soc. cooperative, enti, associazioni...)	372,3	3,47	6,20	7,53

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Un ulteriore elemento che concorre all'accrescersi del magazzino è dato dalla insufficiente incisività delle procedure di riscossione coattiva, che ha reso per diversi aspetti deteriore la posizione del creditore pubblico rispetto a quella del creditore privato. In proposito si rinvia a quanto evidenziato nel paragrafo che segue.

Nella tavola che segue è riportato il flusso medio annuale delle cartelle e degli altri titoli esecutivi. Dai dati emerge una forte concentrazione numerica per le fasce di minor importo (fino a 10.000 euro) che costituiscono complessivamente il 95,48 per cento del totale; al contrario, le fasce superiori ai 10.000 euro rappresentano soltanto il 4,52 per cento del numero di cartelle, ma in termini di carico esprimono ben il 77,96 per cento del totale.

## FLUSSO MEDIO ANNUALE DEL NUMERO DI CARTELLE, AVVISI DI ADDEBITO (AVA), AVVISI DI ACCERTAMENTO ESECUTIVI (AVE) AFFIDATI DISTINTI PER FASCIA DI IMPORTO

	Media annuale periodo 2019-2024			
	nr. Cartelle, AVA, AVE <i>in migliaia</i>	%	Carichi <i>in miliardi</i>	%
<b>TOTALE</b>	<b>19.958,2</b>	<b>100,00</b>	<b>82,41</b>	<b>100,00</b>
fino a 100	3.470,5	17,39	0,19	0,23
da 100 a 1.000 euro	10.843,9	54,33	3,63	4,41
da 1.000 a 10.000 euro	4.742,2	23,76	14,35	17,41
da 10.000 a 100.000 euro	822,5	4,12	20,35	24,69
da 100.000 a 1.000.000 euro	72,6	0,36	16,55	20,08
da 1.000.000 a 10.000.000 euro	6,0	0,03	14,46	17,55
oltre 10.000.000 euro	0,5	0,00	12,89	15,64

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Va ricordato, in proposito, che i ripetuti interventi di “pulizia” delle quote inferiori a un determinato importo (annullamento dei carichi)<sup>2</sup> hanno avuto carattere marginale sullo stock esistente.

### *Possibili misure per il contenimento dei flussi e la riduzione del magazzino*

La questione dello smaltimento del magazzino è prefigurata dal decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110. L’art. 7, in particolare, ha previsto la costituzione di una apposita Commissione incaricata di analizzare il magazzino in carico all’Agenzia delle entrate-Riscossione e di indicare al Ministro dell’economia e delle finanze le possibili soluzioni legislative per conseguire il discarico di tutto o parte del predetto magazzino.

È importante segnalare, al riguardo, che la problematica dello smaltimento non dovrebbe essere affrontata separatamente dalle misure volte a razionalizzare le cause di alimentazione del magazzino stesso. Un intervento sul pregresso e sui nuovi flussi, che non tenga conto dell’intero processo di riscossione e delle reciproche interrelazioni, rischia di risultare sterile se non addirittura distorsivo.

A questo riguardo grande rilievo potrebbe avere l’analisi della diversa entità e della differente origine dei crediti iscritti a ruolo (tributi erariali dichiarati e non versati, tributi erariali accertati e non definiti bonariamente, contributi previdenziali, tributi locali, sanzioni per violazioni al codice della strada, tasse automobilistiche regionali, ecc.), della diversa natura dei soggetti debitori e della relativa consistenza patrimoniale, spesso inesistente o fortemente compromessa già al momento dell’insorgenza del debito (nullatenenza o addirittura, specie nel caso dei soggetti societari, insolvenza preordinata).

Sulla base di tale analisi potrebbero essere individuate soluzioni procedurali differenziate allo scopo di prevenire inadempimenti e violazioni. Così, ad esempio, se si razionalizzasse

---

<sup>2</sup> Con l’art. 1 della legge n. 228 del 2012 è stato stabilito, per la generalità dei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, l’annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino alla stessa data (comma 527). Più recentemente, con l’art. 4 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, è stato previsto l’annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi a dati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. Tale cancellazione delle partite fino a mille euro ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti per un complessivo valore nominale dei crediti di circa 32 miliardi di euro (pari, all’incirca, al 3,5 per cento del valore complessivo del magazzino residuo di ruoli da riscuotere). Successivamente, con l’art. 4, comma 4, del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, è stato previsto l’annullamento d’ufficio dei “singoli carichi” di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010, limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro. Una sommaria valutazione dell’Agenzia degli effetti del provvedimento del 2021, senza tenere conto dei requisiti soggettivi previsti dalla disposizione, aveva fatto stimare in quasi 25 miliardi di euro il valore nominale delle partite cancellate, dei quali oltre 12 miliardi relativi a ruoli INPS. È, pertanto, presumibile che l’effettivo importo delle partite fino a 5.000 euro che hanno formato oggetto di cancellazione si sia aggirato intorno ai 20 miliardi di euro.

la gestione delle tasse automobilistiche si potrebbe abbattere di oltre il 20 per cento il numero di singoli crediti affidati annualmente all'Agente nazionale della riscossione, con rilevanti benefici effetti "a regime" sui carichi di lavoro dello stesso e sugli introiti degli enti impositori.

Quanto al rafforzamento normativo delle procedure esecutive, la Corte non può che richiamare le considerazioni già svolte<sup>3 4</sup> in passato, in tema di pignoramento immobiliare, di pignoramento mobiliare, introducendo una presunzione "rafforzata" sulla proprietà dei beni mobili che si trovano presso l'abitazione di residenza del debitore, di pignoramento presso terzi, estendendo le forme speciali previste dall'art. 72-*bis* del d.P.R. 602/73 ai crediti pensionistici e l'introduzione anche nell'art. 72-*bis* citato di un obbligo di dichiarazione da parte del terzo, equiparandone la mancanza a dichiarazione positiva, con conseguente assegnazione del credito (come nel pignoramento ordinario ex art. 543 c.p.c.).

Va segnalato, inoltre, che anche la disciplina degli accertamenti susseguenti all'estinzione della società meriterebbe una revisione organica atta a contrastare la prassi di chiudere società indebitate con il fisco e proseguire artificiosamente l'attività con una nuova società. Attualmente la gestione di questi accertamenti non si avvale di norme procedurali ben definite e non sono infrequenti oscillazioni giurisprudenziali che rischiano di vanificare l'azione di accertamento, ad esempio, in materia di notificazione o di decorso della prescrizione.

Per la gestione delle procedure esecutive a regime ed anche per lo smaltimento del magazzino in essere, particolare rilievo dovrebbe avere l'utilizzo dei sistemi informativi, tenuto conto delle grandi potenzialità offerte dalle nuove tecnologie e metodologie (*big data*, *data lake*, intelligenza artificiale, *data science*, ecc.). Ciò in coerenza con il proposito di un consistente utilizzo alle tecnologie nella lotta all'evasione tributaria, enfatizzato anche nel Piano Strutturale di Bilancio dello scorso anno. Un utilizzo efficiente di queste risorse sarebbe quanto mai utile anche per ridurre o migliorare la qualità dei flussi in "entrata" nel magazzino stesso.

Ovviamente le stesse risorse andrebbero utilizzate per la gestione del carico affidato, sia per indirizzare le azioni di recupero, sia per individuare le somme da scaricare. Le potenzialità

---

<sup>3</sup> Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021, pag. 142-143.

<sup>4</sup> Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023, vol. I, pag. 164.

di ripartire i dati in *clusters* e di fornire supporto decisionale e predittivo possono essere sfruttate in tal senso, ancor prima della fase della riscossione coattiva.

A questo riguardo, grande importanza potrebbe avere la previsione contenuta nell'art. 75-ter del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, introdotto dall'art. 1, comma 100, della legge 30 dicembre 2023 n. 213, che disciplina la cooperazione applicativa e informatica per l'accesso alle informazioni per il potenziamento dell'azione di recupero coattivo, consentendo all'Agente della riscossione, prima di avviare l'azione, di acquisire tutte le informazioni necessarie, da chiunque detenute. La norma prevede l'emanazione di uno o più decreti del Ministero dell'economia e delle finanze che, tuttavia, allo stato non risultano ancora adottati. Si segnala, pertanto, l'urgenza della loro emanazione.

Tornando alla questione dell'abbattimento del "magazzino" accumulatosi nel corso degli ultimi 25 anni, due elementi rendono difficoltoso intervenire sul pregresso con interventi che non siano selettivi:

1) la constatazione che, tuttora, proseguono le riscossioni di quote risalenti al 2000, con percentuali modeste ma non insignificanti. Anche l'adesione alle recenti "rottamazioni" ha interessato ruoli affidati nei primissimi anni del millennio: per la "rottamazione-*quater*", ad esempio, le istanze relative a ruoli affidati fino a tutto il 2010 hanno sfiorato l'importo lordo di quasi 9 miliardi, con una previsione di riscossione netta di quasi 3 miliardi e con versamenti nel solo 2023 di circa 300 milioni. Il che significa che il mero dato temporale dell'anzianità del ruolo non è significativo di per sé solo ai fini della riscuotibilità del credito (salvo indagare sulle altre caratteristiche del credito stesso e del contribuente).

2) la constatazione che i già ricordati interventi di annullamento dei carichi di minore importo hanno inciso solo marginalmente sullo stock esistente, esplicando un effetto trascurabile in termini di valore complessivo del magazzino e un effetto, comunque, solo temporaneo in termini di riduzione della numerosità dei crediti (l'eliminazione di circa il 50 per cento delle cartelle è stata presto neutralizzata dai nuovi flussi in entrata nel magazzino stesso).

Occorre quindi trovare criteri di automatismo, coerenti con il modello adottato a "regime" (per l'attuale vincolo normativo, ex d.lgs. 110/2024, cit.), che consentano di operare una scrematura accettabile dei crediti in carico, consentendo di abbandonare quelli che presentano caratteristiche tali da renderli probabilmente ed effettivamente inesigibili.

A tal fine, è senz'altro fondamentale ragionare per codice fiscale, distinguendo per tipologia di carico (imposta, anno, fonte), per tipologia di contribuente (persona fisica, giuridica, coobbligato, ecc.), per zona geografica, per ogni altro elemento o informazione che possa influenzare le possibilità di riscossione.

A questo riguardo particolarmente significativa dovrebbe essere la consultazione aggiornata ed integrata delle diverse banche dati esistenti, soprattutto allo scopo di individuare effettive possibilità di pignoramento presso terzi incrociando le informazioni sulle transazioni commerciali (fatturazione elettronica) e sulle disponibilità finanziarie (archivio dei rapporti finanziari). Contemporaneamente, con l'obiettivo di aumentare il livello di efficacia delle azioni di riscossione, l'Agenzia dovrebbe avvalersi delle più moderne tecniche di analisi e selezione delle posizioni debitorie, incrociando tutte le informazioni disponibili, nel rispetto della normativa vigente a tutela della privacy.

Anche ai fini della massima proficuità dell'azione di smaltimento del magazzino pregresso sarebbe, dunque, importante poter utilizzare le procedure informatiche delineate del citato art. 75-ter del d.P.R. n. 602 del 1973.

## **PARTE II – LA DEFINIZIONE AGEVOLATA DEI CARICHI FISCALI - CONSIDERAZIONI SULL'A.S. 1375**

### *La disciplina delle precedenti rottamazioni e relativi effetti*

A partire dall'anno 2016 si sono avute quattro procedure di definizione agevolata dei carichi iscritti a ruolo. In tutti i casi, la definizione agevolata ha consentito di pagare solo la quota capitale del debito e gli interessi legali da ritardata iscrizione a ruolo, escludendo le sanzioni e gli interessi di mora. Per la *quater*, sono state escluse le somme dovute a titolo di interessi iscritti a ruolo, sanzioni, interessi di mora e aggio<sup>5</sup>.

Nella tavola che segue si riepilogano le più significative peculiarità dei diversi interventi.

---

<sup>5</sup> Come evidenziato nelle relazioni tecniche ai provvedimenti di rottamazione, in termini di saldi di finanza pubblica l'effetto positivo sul gettito è dato dall'incasso immediato delle somme oggetto di rottamazione, laddove l'effetto negativo è riconducibile alla presumibile perdita degli introiti da riscossione ordinaria che comprende anche le sanzioni, gli interessi e l'aggio. Guardando all'impatto stimato in relazione alla rottamazione *quater*, in un orizzonte decennale a fronte di un gettito atteso di 12,8 miliardi, l'impatto sulla riscossione ordinaria era stimato in -13,9 miliardi.

## LE QUATTRO ROTTAMAZIONI - PECULIARITÀ

Rottamazione	Normativa	Periodi di debito coinvolti	Rate previste	Scadenze principali	Particolarità
Prima rottamazione	D.l. 193/2016 conv con legge n. 225/2016	2000 - 2016	Max 5 rate Prima rata 31 luglio 2017 - ultima rata 30 settembre 2018	Domanda entro 31 marzo 2017	Prima iniziativa di definizione agevolata
Rottamazione-bis	D.l. 148/2017 conv con legge n. 172/2017	2000 - settembre 2017	Max 5 rate Prima rata 31 luglio 2018 – ultima rata 28 febbraio 2019	Domanda entro 15 maggio 2018	Permetteva di rientrare a chi era decaduto dalla prima rottamazione
Rottamazione-ter <sup>6</sup>	D.l. 119/2018 conv. con legge n. 136/2018	2000 - 2017	Max 18 rate (5 anni) Prima rata 31 luglio 2019 Ultima rata 30 novembre 2023	Domanda entro 30 aprile 2019 (prorogata al 31 luglio 2019)	Rateizzazione molto più lunga rispetto alle precedenti
Rottamazione-quater <sup>7</sup>	Legge 197/2022 (Legge di Bilancio 2023)	2000 - giugno 2022	Max 18 rate (5 anni) Prima rata 31 ottobre 2023 Ultima rata novembre 2027	Domanda entro 30 giugno 2023 Per i decaduti riammissione entro 30 aprile 2025	Inclusione dei debiti più recenti e maggior flessibilità nei pagamenti

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

## NUMERO DI CONTRIBUENTI CHE HANNO ADERITO E IMPORTI RISCOSSI

*(Importi in migliaia)*

	Prima rottamazione	Rottamazione bis	Rottamazione ter	Rottamazione quater*
N. Contribuenti	1.707.354	965.789	1.628.933	3.050.000
Lordo	34.557	15.565	49.612	97.367
Introito previsto	19.680	9.331	29.386	52.826
Riscosso nei termini	9.266 di cui 132 per interessi	3.016	9.815	6.807
Omesso versamento	10.546	6.314	19.575	5.403
% di riscosso sul previsto	47,08%	32,32%	33,40%	12,89% rispetto al totale 57,25 % quota 2023*

Fonte: Dati AdE-R forniti per la relazione del Rendiconto 2023

\*Dato parziale in quanto l'ultima rata della rottamazione *quater* è prevista per novembre 2027

Sul piano numerico si rileva che i contribuenti che hanno aderito alle diverse rottamazioni si aggirano al massimo sui 3 milioni (rottamazione *quater*) a fronte di un numero complessivo

<sup>6</sup> Il decreto-legge n. 34/2019 (“Decreto Crescita”), convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019, ha riaperto i termini per aderire alla “Rottamazione-ter”, fissando la scadenza per presentare la domanda di adesione al 31 luglio 2019. La legge di conversione del “Decreto Sostegni-ter” (legge n. 25/2022) ha previsto la riammissione ai benefici della “Rottamazione-ter” per i contribuenti che non hanno corrisposto, entro il 9 dicembre 2021, le rate in scadenza negli anni 2020 e 2021, fissando nuovi termini per il pagamento, rispettivamente, al 30 aprile 2022 e 31 luglio 2022.

<sup>7</sup> La legge n. 15/2025, di conversione del d.l. n. 202/2024 (“Milleproroghe”), ha previsto, limitatamente ai debiti indicati nelle dichiarazioni presentate a suo tempo per aderire alla “Rottamazione-quater”, che i contribuenti incorsi alla data del 31 dicembre 2024 nell’inefficacia della predetta misura agevolativa (c.d. “decaduti”) a seguito del mancato, insufficiente o tardivo versamento, alle relative scadenze, delle somme da corrispondere, possano essere riammessi alla Definizione agevolata di tali debiti.

di debitori di circa 21,8 milioni (tale numero, tuttavia, include anche molte posizioni non rientranti nella possibilità di rottamazione). Quanto alla percentuale di riscossione rispetto all'introito previsto sulla base delle istanze di rottamazione, nella prima rottamazione è del 47 per cento, nella rottamazione *bis* del 32 per cento e nella rottamazione *ter* del 33 per cento. Nel caso della rottamazione *quater*, della quota di competenza del 2023 (anno di avvio della rottamazione, avente durata quinquennale) è stato riscosso il 57 per cento. Ne deriva che una parte molto rilevante dell'introito oggetto di rottamazione non è stata effettivamente versata. È da ritenere che una parte non trascurabile delle istanze di rottamazione abbia prodotto, quindi, effetti sostanzialmente dilatori.

Nella tavola che segue gli incassi delle precedenti rottamazioni vengono rapportati al carico netto rottamabile affidato all'Agente della riscossione. La colonna “% lordo su carico totale” mette in luce la contenuta percentuale di carico lordo compreso nelle domande di rottamazione, che risulta più elevata - nel caso della rottamazione *quater*:8,27 per cento. Come già rilevato a commento della tavola precedente, l'introito effettivo risulta sensibilmente inferiore a quello atteso a causa dei successivi mancati pagamenti delle rate. In sostanza può dirsi come le precedenti rottamazioni abbiano inciso marginalmente sullo stock di crediti potenzialmente interessato dalle opportunità di rottamazione.

Quanto ai risultati finanziari, dalle istanze presentate emerge che l'introito conseguito al 31 dicembre 2023 ammontava a 28,9 miliardi.

TAVOLA 10

ROTTAMAZIONI – IMPORTI RISCOSSI

	carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni) *	Lordo oggetto di rottamazione	% lordo su carico totale	<i>di cui</i>			Introito corrispondente alle istanze presentate	Riscosso
				sanzioni	interessi	compensi		
Prima rottamazione	812.609,82	34.557	4,25	8.308	4.324	2.246	19.680	9.266
Rottamazione <i>bis</i>	878.265,51	15.565	1,77	3.519	1.737	978	9.331	3.016
Rottamazione <i>ter</i>	878.265,51	49.612	5,65	10.374	6.597	3.256	29.386	9.811
Rottamazione <i>quater</i>	1.176.975,22	97.367	8,27	28.187	10.866	5.487	52.826	6.807

\*L'importo indicato è relativo all'intero anno, si evidenzia che i carichi per il periodo di riferimento per la rottamazione *bis* e la rottamazione *quater* erano inferiori all'anno (rispettivamente fino a settembre per la *bis* e fino a giugno per la *quater*)  
Fonte: Corte dei conti - Relazione al Rendiconto 2023

Quanto agli effetti indiretti prodotti dalle rottamazioni, non può essere trascurato il fatto che esse possano indurre all'inadempimento successivo, alimentando il convincimento che è possibile e conveniente non pagare alle scadenze ordinarie.

Inoltre, è stata frequente la tendenza, in chi ha aderito alla rottamazione, a non pagare le rate successive, beneficiando comunque della temporanea sospensione delle procedure.

#### *Caratteristiche della nuova definizione agevolata prevista dall'A.S. 1375*

La nuova definizione agevolata prevista dall'A.S. 1375, qui in commento, ripropone sostanzialmente le procedure e i criteri già utilizzati nell'ambito delle precedenti e, in particolare, della rottamazione c.d. "quarter", tuttora in corso e recentemente oggetto di possibilità di "riammissione" per i contribuenti decaduti dalla definizione agevolata per mancato pagamento della somma dovuta.

Segnatamente, l'agente della riscossione rende disponibili ai debitori i carichi definibili (affidati dal 2000 al 2023) e, in caso di dichiarazione della volontà di procedere alla definizione, sono sospesi i giudizi e le esecuzioni in corso (che sono estinte con il pagamento della prima rata, salvo sia avvenuto il primo incanto con esito positivo); il debitore non è considerato inadempiente rispetto agli obblighi di pagamento e ai fini del DURC.

L'agente indica le somme dovute a titolo di capitale e per le spese di procedura e notificazione (che sono oggetto di prededuzione nelle procedure concorsuali); non sono dovuti, al contrario, né gli interessi (inclusi quelli di mora), né le sanzioni, né l'aggio.

La principale novità di questa nuova definizione agevolata risiede nella lunghissima dilazione, che arriva a 10 anni (120 rate). La definizione non produce effetto in caso di mancato, insufficiente o tardivo pagamento di otto rate, anche non consecutive (dove per la *quarter* l'effetto si produceva con l'inadempimento di una sola rata).

Essendo consentito ai debitori che avevano fatto accesso alla *quarter* di aderire anche alla nuova rottamazione, è altamente probabile che vi sia una traslazione delle definizioni dalla precedente, con inevitabile rimodulazione delle rate in corso. Inoltre, potranno aderire anche coloro che non avevano aderito o che erano decaduti dai benefici delle precedenti rottamazioni.

Per quanto riguarda le casse e gli altri enti di previdenza, ai fini dell'estensione della definizione agevolata dei relativi crediti è prevista una loro deliberazione. Per le Regioni e gli enti locali, la possibilità di definizione agevolata (senza corresponsione di sanzioni) delle entrate oggetto di ingiunzione fiscale è deliberata dai singoli enti, i quali dovranno stabilire il numero massimo di rate e la relativa scadenza (non successiva al 2026) nonché le modalità di adesione alla procedura, ferma restando la decadenza in caso di inadempienza per otto rate.

Quanto agli effetti che possono derivare dalle nuove disposizioni, si ripropongono, a giudizio della Corte, le perplessità già sorte a proposito delle precedenti rottamazioni: rischio di

abbassamento dei livelli di *compliance*, gravi difficoltà operative per l'Agente della riscossione, che viene distolto dai suoi compiti ordinari tralasciando le procedure esecutive<sup>8</sup>. A ciò si aggiunga l'aggravarsi del rischio di insolvenza successiva per effetto di quanto può accadere, anche per cause indipendenti dalla volontà del debitore, nel lungo periodo di rateazione accordato, in disparte l'andamento dei tassi di interesse.

### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

L'analisi svolta, pur nella sua parzialità stante il non agevole reperimento dei dati nel breve tempo a disposizione, consente di formulare alcune considerazioni di fondo.

L'attuale capacità operativa di Agenzia entrate-Riscossione non appare da tempo in grado di fronteggiare il flusso annuale di posizioni creditorie affidato ad essa dagli enti impositori, costituito mediamente da 33 milioni di singoli crediti ricompresi in 20 milioni di titoli esecutivi (cartelle, avvisi di addebito e avvisi di accertamento), facenti capo a 10,7 milioni di soggetti debitori. Occorre, dunque, razionalizzare il sistema, intervenendo sia a monte del processo, contenendo i fenomeni di inadempimento e i comportamenti antiggiuridici dai quali hanno origine i carichi affidati all'Agente nazionale della Riscossione, sia a valle, dotando lo stesso Agente nazionale dei mezzi organizzativi necessari a gestire una imponente massa di adempimenti da svolgere annualmente.

Non sembra razionale adottare per la riscossione automatismi che comportino, dopo la notifica della cartella e degli avvisi di intimazione, il successivo abbandono della posizione creditoria solo per effetto del trascorrere di un determinato tempo, senza che siano stati svolti concreti e adeguati tentativi di riscossione coattiva.

Ad avviso della Corte si dovrebbe operare un rafforzamento delle procedure, allo scopo di rimuovere i numerosi ostacoli giuridici che molto spesso finiscono per vanificare l'azione di riscossione.

---

<sup>8</sup> In proposito già in sede di relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2019, si era rilevato come "L'attività di riscossione dei carichi affidati all'AdE-R è stata fortemente caratterizzata negli ultimi anni dalle ripetute possibilità offerte dal legislatore di definire in termini agevolati i debiti iscritti a ruolo (c.d. rottamazione delle cartelle). Le disposizioni disciplinanti le molteplici forme di definizione, a scadenze ripetutamente prorogate, compongono un quadro normativo caratterizzato da complessità pressoché inestricabili, che si ripercuotono in negativo sui livelli di conoscenza delle opportunità offerte ai contribuenti interessati e sulla stessa possibilità di dare seguito, senza intralci, ai progetti di definizione. In aggiunta al disvalore comune alla generalità delle definizioni premiali, che inevitabilmente affievoliscono l'efficacia dell'azione di controllo e la tax compliance, le menzionate misure definitorie [...] evidenziano marcati profili di difficoltà applicativa e gestionale che non contribuiscono al miglioramento del rapporto con i contribuenti. (Relazione sul Rendiconto generale dello Stato esercizio 2019, vol. I, pag. 125 e seg.).

Infine, non secondario rilievo dovrebbe assumere anche l'uso sistematico delle tecnologie allo scopo di accedere a tutti gli strumenti conoscitivi, in coerenza con quanto ha previsto l'art. 75-ter del d.P.R. n. 602 del 1973 recentemente introdotto.

È di tutta evidenza, peraltro, come al recupero di efficacia dell'azione coattiva si accompagnerebbe un crescente tasso di adempimento spontaneo, con benefici effetti per la finanza pubblica innescando un circuito virtuoso in grado ridurre sensibilmente i carichi futuri.

Quanto alle modalità di smaltimento dell'imponente magazzino ruoli, si ritiene che per essere efficace il discarico del pregresso (1.272,90 miliardi di euro al 31 gennaio 2025) dovrebbe comportare un'analisi delle singole posizioni soggettive basata sulla consultazione aggiornata delle diverse banche dati esistenti, soprattutto allo scopo di individuare effettive possibilità di pignoramento presso terzi analizzando, per esempio, le informazioni sulle transazioni commerciali (fatturazione elettronica) e sulle disponibilità finanziarie (archivio dei rapporti finanziari).

Anche ai fini della massima proficuità dell'azione di smaltimento del magazzino pregresso sarebbe, dunque, importante poter utilizzare le procedure informatiche delineate del citato art. 75-ter del d.P.R. n. 602 del 1973 e le più moderne tecniche di scienza dei dati.

Quanto ai contenuti del d.d.l. di cui all'A.S. 1375, la Corte non può che ricordare, a fronte dei benefici attesi, quelle che sono state le ricadute negative dei precedenti provvedimenti di definizione agevolata: rischio di abbassamento dei livelli di *compliance*, gravi difficoltà operative per l'Agente della riscossione, che verrebbe distolto dai suoi compiti ordinari tralasciando le procedure esecutive.

Ulteriore rischio risiede nella sottostima dei livelli di adesione e, conseguentemente, degli effetti negativi in termini di perdita di gettito per l'erario, tanto più laddove questo effetto (come osservabile per la rottamazione *quater*) sia rinviato al futuro. A ciò si aggiunga l'aggravarsi del rischio di insolvenza successiva per effetto di quanto può accadere, anche per cause indipendenti dalla volontà del debitore, nel lungo periodo di rateazione accordato. Da ultimo, può essere opportuno richiamare il più recente insegnamento della Corte costituzionale, secondo cui "...una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del

2017), mentre meccanismi comportanti una «lunghissima dilazione temporale» (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati.» (sentenza n. 51 del 2019).

Con la successiva sentenza n. 66 del 2022, la medesima Corte costituzionale ha espresso il seguente monito: «una volta venute meno le ragioni che in passato hanno portato a gravi accumuli di crediti di difficile esigibilità - nell'ambito di operatività del prossimo e nuovo contesto di riforma del sistema della riscossione pubblica «dovranno essere evitati interventi di “rottamazione” o “stralcio” contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 288 del 2019)»».