



SENATO DELLA REPUBBLICA  
VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione

Avv. Ernesto Maria Ruffini

*"Atto di indirizzo concernente gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle Agenzie fiscali, per gli anni 2020-2022"*

e

*"Schema di atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate per la definizione dei servizi dovuti, delle risorse disponibili, delle strategie per la riscossione nonché delle modalità di verifica degli obiettivi e di vigilanza sull'ente Agenzia delle entrate-Riscossione, per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2020"*

Roma, 6 ottobre 2020, h. 14.30

Palazzo Carpegna

Aula della VI Commissione Finanze e Tesoro

## Sommario

1. Premessa.....	3
2. Gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2020-2022 dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle entrate-Riscossione.....	4
2.1 Indirizzi dell’Agenzia delle entrate .....	4
2.2 Indirizzi dell’Agenzia delle entrate-Riscossione.....	7
3. Schema di atto aggiuntivo alla convenzione tra Ministero dell’economia e delle finanze e Agenzia delle entrate-Riscossione .....	8
3.1 La riscossione nel periodo di emergenza COVID-19.....	9
3.2 Il piano annuale dell’Agenzia delle entrate-Riscossione per il 2020 .....	12
4. La situazione del cd. “magazzino ruoli” .....	17
Appendice .....	22

## 1. Premessa

Illustre Presidente, Illustri Senatrici e Senatori,

l'odierna audizione mi offre l'opportunità di approfondire, con un unico intervento, i contenuti:

- dell'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2020-2022, per gli aspetti di interesse dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione;
- dello Schema di atto aggiuntivo 2020 alla convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle entrate, predisposto ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225), per gli aspetti di interesse dell'Agenzia delle entrate-Riscossione.

L'**Atto di indirizzo** fornisce la cornice di riferimento per ciascun ente appartenente all'Amministrazione fiscale per garantire la semplificazione degli adempimenti tributari, fornire servizi di qualità, anche al fine di favorire la *compliance* del contribuente, nell'ambito di un rinnovato rapporto tra fisco e cittadini, e contrastare più efficacemente l'evasione e l'elusione fiscale. Gli indirizzi hanno tenuto conto delle misure straordinarie connesse alla pandemia causata dall'emergenza COVID-19, prevedendo che ciascuna Amministrazione dia tempestiva attuazione alle misure adottate dal Legislatore.

Con riguardo allo **Schema di atto aggiuntivo 2020**, prima di illustrarne i principali contenuti, ritengo opportuno soffermarmi sulle misure straordinarie, introdotte in materia di riscossione, dai provvedimenti legislativi intervenuti nel periodo di emergenza sanitaria, che, di fatto, hanno inciso sull'operatività di Agenzia delle entrate-Riscossione e sulla conseguente definizione degli obiettivi gestionali 2020, in coerenza con il contesto economico e operativo di riferimento.

Il piano annuale delle attività contenuto nello Schema di atto aggiuntivo riflette, quindi, l'operatività attesa dell'Agente della riscossione per l'esercizio 2020, basata principalmente sull'impegno nel favorire l'assistenza e l'utilizzo dei servizi attraverso i canali digitali – in particolare durante il periodo di *lockdown*, ma anche nelle fasi successive, in cui l'accesso agli sportelli è stato consentito esclusivamente su appuntamento – rispetto a iniziative finalizzate al miglioramento dell'efficienza e della tempestività delle azioni di recupero, poco significative in ragione della sospensione delle attività di riscossione prevista per buona parte dell'anno.

L'intervento si concluderà con una rappresentazione del cd. "*magazzino ruoli*" dei crediti ancora da riscuotere e dei termini previsti dalla legislazione vigente per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, con lo scopo di segnalare quegli aspetti di sistema che, se risolti con una revisione della normativa di riferimento, potrebbero far evolvere l'azione di riscossione verso *standard* di maggiore efficacia.

## 2. Gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2020-2022 dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle entrate-Riscossione

L’Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, previsto dall’articolo 59 del decreto legislativo n. 300 del 1999, viene predisposto annualmente ed è formulato in coerenza con gli obiettivi fissati nel Documento di economia e finanza.

Il Dipartimento delle finanze coordina la predisposizione dell’Atto di indirizzo sulla base dei contributi forniti dall’Agenzia delle entrate e dall’Agenzia delle entrate-Riscossione, unitamente agli altri principali attori della fiscalità.

L’Atto di indirizzo per gli anni 2020-2022 è stato adottato il 13 luglio 2020 e, come previsto dal citato art. 59 del decreto legislativo n. 300 del 1999, contiene gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si deve sviluppare l’attività delle Agenzie fiscali.

Sulla base del documento di indirizzo, il Ministro dell’economia e delle finanze e l’Agenzia delle entrate stipulano una convenzione triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, con la quale vengono fissati:

- i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere;
- le direttive generali sui criteri della gestione e i vincoli da rispettare;
- le strategie per il miglioramento;
- le risorse disponibili;
- gli indicatori e i parametri in base ai quali misurare l’andamento della gestione.

### 2.1 Indirizzi dell’Agenzia delle entrate

Con specifico riferimento alle attività che l’**Agenzia delle entrate** deve assicurare, l’Atto di indirizzo 2020-2022 prevede che l’Agenzia, nel rispetto del suo mandato istituzionale, dovrà provvedere innanzitutto a dare tempestiva attuazione alle disposizioni normative emanate per contrastare i gravi effetti economici e finanziari che l’**emergenza epidemiologica da COVID-19** ha determinato sul tessuto economico nazionale. In tale ambito, l’Agenzia ha messo a disposizione degli operatori e dei loro intermediari un’apposita procedura telematica per la presentazione delle istanze di accesso al contributo a fondo perduto previsto dal decreto “Rilancio”, procedendo alla relativa erogazione in tempi estremamente contenuti. L’Agenzia, inoltre, è chiamata a gestire le diverse agevolazioni introdotte (ad esempio il *tax credit* vacanze), a implementare la procedura per

la gestione delle cessioni dei relativi crediti d'imposta e a predisporre specifici servizi per il riscontro dei dati fiscali indicati dai contribuenti per la fruizione delle diverse agevolazioni.

L'Agenzia dovrà continuare a incentivare l'**adempimento spontaneo** dei contribuenti, assicurando una riduzione strutturale del *tax gap*, attraverso, da un lato, il miglioramento della qualità dei servizi resi agli utenti (anche innovando e potenziando il sistema di "relazione a distanza", in modo da migliorare l'accessibilità ai servizi e da semplificare le procedure per la loro richiesta) e, dall'altro, il presidio dell'attività di interpretazione delle norme tributarie (emanazione di circolari e risoluzioni, tempestiva risposta alle istanze di interpello, con la pubblicazione dei pareri resi).

In un'ampia ottica di promozione della *tax compliance* rientra anche il potenziamento della **digitalizzazione e la razionalizzazione** del sistema fiscale, anche attraverso l'incentivazione dei pagamenti elettronici (ad esempio con l'avvio della cosiddetta lotteria dei corrispettivi "cashless"), nonché il rafforzamento del **rapporto fiduciario** e la riduzione della conflittualità con i contribuenti, valorizzando gli istituti premiali e accompagnando consapevolmente i cittadini in una posizione di maggiore affidabilità fiscale. In questa direzione vanno sicuramente gli strumenti volti a incrementare le iniziative di confronto e collaborazione mediante l'impiego dell'istituto del contraddittorio, anche preventivo, in modo da poter definire la posizione del contribuente con efficacia ed efficienza. Il confronto anticipato con il contribuente assume, infatti, un ruolo centrale nell'assicurare la corretta pretesa erariale e, in generale, nello stimolare gli stessi contribuenti a migliorare il grado di adempimento spontaneo.

Con specifico riferimento alle **attività di controllo**, l'Agenzia dovrà intensificare le azioni poste in essere per la tempestiva individuazione, la prevenzione e il contrasto delle frodi e degli utilizzi indebiti delle agevolazioni e dei crediti d'imposta (in particolare le frodi intracomunitarie e quelle realizzate con l'impiego di dichiarazioni d'intento ideologicamente false, le frodi con l'utilizzo in compensazione di crediti inesistenti, l'indebita fruizione dei rimborsi fiscali), avvalendosi di strumenti avanzati di analisi del rischio e delle basi dati a disposizione. A tal fine, l'Agenzia dovrà valorizzare il patrimonio informativo connesso alla fatturazione elettronica e ai nuovi strumenti informatici di analisi a disposizione in Italia e in Europa.

In tale contesto saranno potenziate le metodologie e gli strumenti tecnologici a sostegno del **contrasto all'evasione** e per l'**acquisizione di informazioni** finalizzate a controlli mirati nei confronti dei contribuenti che presentano indici di pericolosità fiscale, presidiando la qualità del sistema informativo e valorizzando lo scambio internazionale di informazioni di natura fiscale e, in particolare, lo scambio automatico, in aderenza alle considerazioni svolte, in proposito, dalla Commissione europea. A tal fine, va privilegiato un approccio differenziato per tipologia di contribuente, in funzione degli specifici profili di rischio, potenziando, al contempo, l'Anagrafe Tributaria, con azioni volte a garantire la protezione dei dati, il corretto funzionamento dei servizi e l'interazione in sicurezza, e promuovendo l'adozione di aggiornate misure di *cybersecurity*.

Per prevenire e contrastare i fenomeni di **evasione internazionale**, l'illecita detenzione di patrimoni e attività finanziarie fuori dei confini nazionali, nonché le fittizie residenze all'estero, gli sforzi dell'Agenzia delle entrate saranno concentrati sull'impiego mirato e sistematico delle informazioni e dei dati di fonte estera, anche di natura finanziaria, derivanti in particolare dallo scambio automatico delle informazioni tra gli Stati, tra cui quelle pervenute tramite il *Common Reporting Standard* (CRS), e dall'utilizzo delle informazioni del *Country-by-Country reporting*, ai fini dell'analisi di rischio di elusione delle multinazionali con fatturato mondiale superiore ai 750 milioni di euro. Vi saranno, inoltre, l'acquisizione, anche massiva, di dati e notizie sui movimenti transfrontalieri, al fine di individuare fenomeni di esterovestizione o comunque di indebita detenzione di disponibilità all'estero (in violazione delle norme sul monitoraggio fiscale), e richieste mirate a far luce sulla titolarità effettiva di specifiche operazioni con l'estero o rapporti alle stesse collegati.

L'Atto di indirizzo per gli anni 2020 – 2022 stabilisce, poi, che l'Agenzia delle entrate dovrà assicurare la qualità e la completezza delle **banche dati catastali**, favorendo la compiuta integrazione delle informazioni immobiliari e la relativa rappresentazione in Cartografia, per una piena interoperabilità con i sistemi cartografici di altri enti. Tale azione, unitamente alla realizzazione dell'Anagrafe dei titolari, consentirà una maggiore fruibilità delle banche dati immobiliari, non solo per finalità di natura tributaria ma anche per attività di supporto agli enti territoriali, di gestione delle emergenze e salvaguardia del patrimonio immobiliare.

L'Agenzia garantirà il presidio del territorio al fine di individuare gli immobili non registrati in catasto, anche attraverso il ricorso a metodologie innovative, che consentano di sollecitare procedimenti volontari a carico dei soggetti inadempienti e attivare procedimenti coattivi in caso di inottemperanza. Produrrà, inoltre, statistiche e quotazioni dell'**Osservatorio del Mercato Immobiliare**, assicurando la consultazione dei valori economici afferenti ai prezzi di compravendita dei beni immobili, anche in attuazione di quanto previsto dal Testo Unico Bancario, e migliorando la qualità delle attività tecnico-estimative rese alle pubbliche amministrazioni. Le banche dati immobiliari potranno, poi, essere integrate con le informazioni desunte dalle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti. Proseguiranno le azioni per il miglioramento e il potenziamento dei servizi di rete per la fruizione dei dati cartografici catastali, basati sul paradigma dell'interoperabilità, per supportare le pubbliche amministrazioni nelle politiche fiscali (sisma bonus, gestione patrimonio immobili pubblici) e nell'azione di *governance* del territorio.

Per quanto concerne il **contenzioso tributario**, al fine di favorire la formazione e la consultazione del fascicolo processuale informatico, sarà assicurato l'utilizzo sistematico dei servizi telematici del contenzioso tributario e proseguiranno le attività di supporto per il miglioramento della qualità dei servizi telematici a favore del contribuente, garantendo l'interoperabilità tra le proprie banche dati e quelle del contenzioso del Dipartimento delle finanze.

Sarà, inoltre, ottimizzata la trattazione relativa alle procedure di composizione della **crisi d'impresa** e di sovraindebitamento, assicurando un'appropriata conclusione al fine di evitare una prospettiva di irreversibilità della crisi tale da non garantire adeguatamente il gettito fiscale.

Per quanto concerne i **rapporti con gli altri soggetti**, l'Agenzia delle entrate rafforzerà le iniziative congiunte con la Guardia di finanza e con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli per potenziare le attività di analisi finalizzate a contrastare l'evasione e per agevolare il coordinamento delle attività anche a livello territoriale. Offrirà, poi, agli Uffici del Ministero dell'economia e delle finanze, alle altre istituzioni pubbliche e agli organismi internazionali la collaborazione tecnica in merito alla predisposizione di provvedimenti legislativi e regolamentari riguardanti i tributi di propria competenza.

L'Agenzia delle entrate, infine, provvederà a **monitorare** costantemente l'attività dell'**Agenzia delle entrate-Riscossione**, secondo i principi previsti dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 193 del 2016, e si impegna a mettere a disposizione le banche dati e le informazioni necessarie per lo svolgimento del servizio della riscossione, mediante sottoscrizione di apposite convenzioni, anche pluriennali.

## **2.2 Indirizzi dell'Agenzia delle entrate-Riscossione**

Con riferimento all'**Agenzia delle entrate-Riscossione**, l'Atto di indirizzo prevede a carico dell'Ente specifici impegni affinché eserciti l'attività di riscossione secondo criteri di efficienza gestionale, efficacia, economicità dell'azione ed equità.

Nell'ambito degli **indirizzi di riscossione**, viene richiesto all'Agenzia di **rafforzare l'efficacia** della propria attività assicurando il raggiungimento degli obiettivi di gettito normativamente previsti non solo attraverso le ordinarie procedure, ma anche assicurando la completa attuazione delle misure di pacificazione fiscale con riguardo alla definizione agevolata dei carichi affidati dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017. Per l'esercizio 2020, gli obiettivi di gettito terranno conto della sospensione del versamento di tutte le entrate tributarie e non tributarie, nonché della sospensione delle notifiche delle cartelle e altri atti della riscossione durante il periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19.

In tale contesto l'Agenzia dovrà comunque:

- migliorare le tecniche di analisi delle posizioni debitorie, anche attraverso l'acquisizione e l'utilizzo di informazioni da banche dati disponibili per l'Agenzia delle entrate nel rispetto della normativa sulla *privacy*;
- avviare le procedure di riscossione in coerenza con la programmazione annuale delle attività e garantire, nel contempo, la salvaguardia dei crediti affidati in riscossione.

Con riguardo al tema dello **scambio digitale di informazioni** tra Agente della riscossione ed enti creditori o beneficiari, in continuità con il passato, dovrà essere assicurato il tempestivo aggiornamento dello stato della

riscossione e dei dati ivi compresi relativi alle sospensioni legali, alle dilazioni di pagamento, ai provvedimenti modificativi dei debiti affidati, migliorando, ove necessario, l'interoperabilità dei sistemi informativi di supporto. Inoltre, allo scopo di promuovere un **corretto rapporto tra fisco e contribuente**, favorendo l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari, in ottica di progressiva "*digital transformation*", dovrà essere favorito l'ampliamento della gamma e della qualità dei servizi digitali offerti, in modo da poter semplificare l'accesso e l'utilizzo per le diverse tipologie di utenti.

Nell'ambito della **relazione con il contribuente**, dovrà essere garantita la massima trasparenza, attraverso la diffusione nei canali tradizionali e digitali delle informazioni necessarie per usufruire degli istituti normativamente previsti, finalizzati all'estinzione dei debiti affidati all'Agenzia dagli enti creditori. In tal senso, l'Agenzia dovrà comunque assicurare un potenziamento dei canali di contatto da remoto per l'assistenza ai contribuenti.

Infine, al pari delle altre Amministrazioni destinatarie dell'Atto di indirizzo, dovrà essere perseguito un costante miglioramento dell'**efficienza** dell'attività organizzativa, attraverso il contenimento delle spese di funzionamento, mediante l'innovazione tecnologica, la digitalizzazione dei servizi e dei processi interni di riscossione in un'ottica di crescente automazione.

Nell'ambito degli "efficientamenti" gestionali rientra anche il coordinamento e il potenziamento delle **sinergie operative con l'Agenzia delle entrate**, finalizzate a superare eventuali frammentazioni nelle reciproche attività, a incrementare l'efficienza del servizio pubblico in favore dei contribuenti e degli operatori di settore, nonché ad aumentare l'efficacia delle procedure di recupero coattivo.

### **3. Schema di atto aggiuntivo alla convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle entrate-Riscossione**

In linea con quanto stabilito per le Agenzie fiscali e, al fine di regolamentare le attività di indirizzo e vigilanza svolte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'art. 1, comma 13, del D.L. n. 193/2016 prevede annualmente la formalizzazione di un Atto aggiuntivo alla Convenzione di cui all'art. 59 del D.Lgs. n. 300/1999, per l'attività svolta da **Agenzia delle entrate-Riscossione**, nel quale vengono identificate le aree di intervento strategiche dell'ente, gli specifici obiettivi da raggiungere nel corso dell'esercizio e i relativi indicatori per la misurazione.

Con riguardo allo Schema di atto aggiuntivo 2020, appare opportuno segnalare preliminarmente che la struttura del documento, composta da un "Articolato" e dagli allegati "Piano annuale dell'Agenzia" e "Flussi informativi", non ha subito cambiamenti rispetto a quella dell'anno precedente.

Prima di rappresentare i contenuti del "Piano delle attività 2020", come accennato in precedenza, è utile riepilogare i provvedimenti legislativi emanati nel periodo di emergenza sanitaria che hanno notevolmente condizionato l'operatività della riscossione prevista per l'esercizio.



### 3.1 La riscossione nel periodo di emergenza COVID-19

A partire dal mese di febbraio 2020, sono state adottate diverse misure per consentire ai cittadini, alle imprese, ai lavoratori dipendenti e autonomi, di fronteggiare i disagi economici e sociali connessi alla diffusione della pandemia da COVID-19, alcuni dei quali hanno prodotto importanti riflessi sull'attività di riscossione.

Inizialmente, con il **Decreto Legge n. 9/2020** sono state introdotte le prime urgenti misure tra le quali la sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati dagli enti creditori all'Agente della riscossione per i cittadini e le imprese che, alla data del 21 febbraio 2020, avevano la residenza ovvero la sede legale e/o operativa nel territorio degli 11 comuni<sup>1</sup> della c.d. "zona rossa".

Con l'obiettivo di ampliare il perimetro applicativo all'intero territorio nazionale, l'art. 68 del decreto "**Cura Italia**" (Decreto Legge n.18/2020), ha quindi disposto un blocco alle azioni di recupero fino al 31 maggio 2020 prevedendo in particolare:

- la sospensione dei termini di versamento di tutte le entrate tributarie e non tributarie derivanti da cartelle di pagamento, dagli avvisi di accertamento e degli avvisi di addebito affidati all'Agente della Riscossione in scadenza nel periodo compreso tra l'8 marzo e il 31 maggio 2020, compresi quelli relativi ai piani di rateizzazione in corso;
- la sospensione fino al 31 maggio 2020, delle attività di notifica di nuove cartelle e degli altri atti di riscossione;
- il differimento al 31 maggio 2020 dei termini di pagamento della rata, relativa alla c.d. "Rottamazione-ter", scaduta il 28 febbraio e della rata in scadenza il 31 marzo del c.d. "Saldo e stralcio".

Successivamente, il cosiddetto decreto "**Rilancio**" (Decreto Legge n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 77/2020), oltre a prorogare fino al 31 agosto 2020 la sospensione dei termini di versamento di tutte le entrate tributarie e non tributarie nonché delle attività di notifica di nuove cartelle e degli altri atti di riscossione, ha previsto:

- per i contribuenti in regola con il pagamento delle rate scadute nell'anno 2019 della "Rottamazione-ter", "Saldo e stralcio" e della "Definizione agevolata delle risorse UE", la possibilità di mantenere i benefici delle misure agevolate con l'integrale versamento delle rate in scadenza nell'anno entro il termine "ultimo" del 10 dicembre 2020;
- per i contribuenti decaduti dai benefici della Definizione agevolata ("Rottamazione-ter", "Saldo e stralcio" e "Definizione agevolata delle risorse UE"), per mancato, insufficiente o tardivo versamento delle rate scadute nel 2019, possibilità di chiedere la dilazione del pagamento (art. 19 del DPR 602/1973) per le somme ancora dovute;

---

<sup>1</sup> In Lombardia i comuni di Bertonico, Casalpusterleno, Castelgerundo, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini; in Veneto il comune di Vò.

- per i piani di dilazione già in essere alla data dell'8 marzo 2020 e per i provvedimenti di accoglimento delle richieste presentate fino al 31 agosto 2020, un maggior termine di decadenza nel caso di mancato pagamento delle rate anche non consecutive (dalle 5 ordinariamente previste a 10 rate);
- la sospensione fino al 31 agosto 2020 degli obblighi derivanti dai pignoramenti presso terzi effettuati, prima della data di entrata in vigore del decreto Rilancio (19/5/2020), su stipendi, salari, altre indennità relative al rapporto di lavoro o impiego, nonché a titolo di pensioni e trattamenti assimilati;
- la sospensione dall'8 marzo al 31 agosto 2020, delle verifiche di inadempienza da parte delle Pubbliche Amministrazioni e delle società a prevalente partecipazione pubblica, da effettuarsi, ai sensi dell'art. 48 *bis* del DPR 602/1973, prima di disporre pagamenti - a qualunque titolo - di importo superiore a cinquemila euro.

Infine, il c.d. decreto "**Agosto**" (Decreto-legge n. 104/2020) ha previsto l'ulteriore differimento al 15 ottobre 2020 del termine "finale" di sospensione dell'attività di riscossione, precedentemente fissato al 31 agosto 2020 dal "Decreto Rilancio".

Da un punto di vista operativo, in particolare nel periodo di *lockdown* ma anche nelle fasi successive in cui l'accesso agli sportelli è stato consentito esclusivamente previo appuntamento, l'Agenzia ha sempre garantito il proprio funzionamento attraverso i **servizi online** disponibili sul portale e sull'*App* per consentire a contribuenti, intermediari ed enti di poter operare a distanza, incrementando, per l'occasione, i **canali di assistenza da remoto**.

Con riguardo ai servizi *online*, i cittadini, i professionisti e le imprese che dispongono delle credenziali di accesso all'area riservata (*Pin* dell'Agenzia delle Entrate o dell'Inps, Carta nazionale servizi o Spid), possono in ogni momento:

- controllare la propria situazione debitoria;
- effettuare pagamenti attraverso la piattaforma PagoPa;
- chiedere e ottenere una rateizzazione fino a un massimo di 60 mila euro (attraverso il servizio "Rateizza adesso");
- sospendere la riscossione nei casi previsti dalla legge;
- visualizzare tutti i documenti inviati dall'Ente, incluse le Comunicazioni relative alla Definizione agevolata delle cartelle.

In mancanza di registrazione, dall'area pubblica del portale, è comunque possibile effettuare pagamenti, contattare il servizio contribuenti per richieste assistenza o scaricare la modulistica relativa alle diverse tipologie di richieste.

Mediante posta elettronica è possibile inoltrare le richieste di rateizzazione (per debiti anche superiori a 60 mila euro) e le dichiarazioni per la sospensione legale della riscossione ai sensi della Legge n. 228/2012, nonché richiedere il rimborso delle somme versate in eccedenza, tramite accredito sul proprio conto corrente.

Medesimi servizi *online* sono disponibili anche per gli intermediari fiscali che, attraverso l'area riservata "Equipro" del portale e della *App*, possono operare per conto dei propri assistiti. Sia le persone fisiche, sia i titolari di partita IVA possono formalizzare la delega al professionista, oltre che con il classico modulo cartaceo, anche utilizzando l'apposito servizio *web*.

Tra le iniziative realizzate nel periodo, Agenzia delle entrate-Riscossione ha predisposto sui propri canali di contatto *web* (portale e *App*), un'apposita **sezione sull'emergenza Coronavirus** dove è possibile trovare tutte le informazioni utili sulle disposizioni normative introdotte e i relativi chiarimenti sulle domande più frequenti (*faq*).

Riguardo al supporto per i contribuenti, come già accennato, sono stati potenziati i canali di contatto, mediante l'istituzione di nuovi indirizzi di posta elettronica ai quali poter inviare richieste di assistenza, e le relative strutture di *back office* di supporto.

Attraverso tali canali i contribuenti hanno potuto comunque inviare richieste di assistenza su procedure esecutive e cautelari avviate prima del periodo di sospensione e far fronte così anche a quelle situazioni urgenti e non differibili, quali la cancellazione di una procedura esecutiva o cautelare in seguito al pagamento integrale del debito oppure la sospensione del fermo amministrativo del veicolo in seguito al pagamento della prima rata di un piano di rateizzazione o di "rottamazione".

Per garantire lo svolgimento delle attività nel pieno rispetto delle disposizioni e dei protocolli sanitari in vigore a tutela della salute di cittadini e del personale addetto, l'ingresso agli sportelli di Agenzia delle entrate-Riscossione è ancora consentito solo tramite appuntamento, che può essere fissato utilizzando il servizio "Prenota *ticket*", presente nell'area pubblica del portale e dell'*App Equiclick* senza necessità di pin e password. Le attività di assistenza a contribuenti e intermediari sono state inoltre costantemente garantite dal *contact center* multicanale tramite il numero telefonico unico 06 0101 attivo tutti i giorni, 24 ore su 24 e, con operatore, dal lunedì al venerdì dalle ore 8 alle 18, sia da telefono fisso che da cellulare.

Infine, con riguardo all'operatività interna durante il periodo di emergenza sanitaria, le disposizioni emanate per favorire in forma più estesa possibile la modalità di lavoro "agile" hanno indotto Agenzia delle entrate-Riscossione ad aumentarne progressivamente l'utilizzo. Tale modalità di lavoro, già introdotta nell'Ente al rinnovo del CCNL nel marzo 2018 e in fase di sperimentazione, è stata quindi estesa ad un numero sempre più elevato di dipendenti, consentendo di giungere, dalla metà del mese di marzo, a coprire circa l'80% dei propri addetti e di limitare così la presenza del personale presso gli uffici alle sole necessità indifferibili legate ad attività da rendere esclusivamente in presenza.

Ciò è stato possibile grazie al tempestivo potenziamento dell'infrastruttura informatica dell'Ente che ha permesso, a partire dal 16 marzo 2020, di realizzare la connessione su rete aziendale protetta (VPN) da casa alla propria postazione di lavoro per tutto il personale in *smart working*, anche attraverso l'utilizzo di proprio personal computer e linea ADSL in uso privato dei dipendenti e da questi messi a disposizione.

### 3.2 Il piano annuale dell'Agenzia delle entrate-Riscossione per il 2020

La programmazione annuale riflessa nel "Piano delle attività 2020", come già accennato, è stata definita in coerenza con il contesto operativo di riferimento delineatosi in conseguenza dei diversi provvedimenti di legge emanati nel periodo di emergenza sanitaria e con le priorità indicate nell'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2020-2022.

Anche per l'esercizio 2020, gli ambiti di intervento individuati nel piano annuale dell'Agenzia sono quelli riferiti alle aree strategiche servizi, riscossione ed efficienza, in ciascuna delle quali sono stati individuati specifici obiettivi da raggiungere nel corso dell'esercizio che fossero coerenti con l'operatività attesa nell'anno.

Con riguardo all'**Area Strategica servizi**, nel corso del 2020 proseguiranno le iniziative finalizzate a garantire il miglioramento della relazione con il contribuente, favorendo l'incremento della gamma e della qualità dei servizi digitali offerti, semplificandone l'accesso e l'utilizzo per le diverse tipologie di utenti.

In tale prospettiva, al fine di incrementare la fruizione dei servizi attraverso canali remoti, anche in relazione al periodo di *lockdown* conseguente all'emergenza epidemiologica da COVID-19, i principali interventi del 2020 sono finalizzati a:

- a) favorire l'**operatività digitale** attraverso il sito istituzionale e l'*App*, migliorandone la qualità e l'accesso alle informazioni disponibili in coerenza con le nuove linee guida elaborate dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). Anche nei confronti degli intermediari fiscali, saranno previste iniziative finalizzate a promuovere l'utilizzo dei servizi digitali fruibili nell'Area riservata del portale agli stessi riservata;
- b) garantire, per i pagamenti, lo **sviluppo della multicanalità** e la progressiva estensione del nuovo modulo di pagamento "PagoPA" a tutti i documenti esattoriali;
- c) mantenere un elevato *standard* qualitativo dei servizi digitali, attraverso la costante **misurazione del livello di gradimento** e soddisfazione dei contribuenti e degli intermediari attraverso rilevazioni basate su *web survey*.

La misurazione dei risultati raggiunti avverrà attraverso sette indicatori, molti dei quali di nuova introduzione.

Ci si riferisce in particolare a quelli riferiti all'incidenza degli accessi ai **canali remoti** resi disponibili dall'Agenzia per il servizio di rateizzazione e di sospensione della riscossione ai sensi della L. 228/2012, che consentono di

misurare la capacità di favorire l'utilizzo di servizi digitali alternativi rispetto a quelli tradizionali di contatto rappresentati dagli sportelli fisici della rete territoriale.

Anche riguardo al tema dei **pagamenti digitali**, verrà valutata la capacità di incrementare la fruizione dei servizi di pagamento resi disponibili dall'Agenzia da remoto in alternativa alla propria rete sportelli, di favorire le modalità semplificative di pagamento per il contribuente e l'utilizzo della moneta elettronica. Inoltre, con due nuovi indicatori, sarà misurata la capacità di completare l'**adeguamento dei documenti esattoriali** (avvisi di intimazione, preavvisi di fermo, avvisi di pagamento GIA ed entrate patrimoniali), con l'integrazione del modulo di pagamento PagoPA e di **migliorare l'accessibilità dell'area riservata** del portale secondo le nuove linee guida AgiD potenziando i servizi digitali disponibili anche in termini di fruibilità e qualità delle informazioni.

Concludono l'elenco degli indicatori quelli riferiti alla "**Customer satisfaction**" dei servizi *web* per i cittadini e per gli intermediari come ad esempio la consultazione estratto conto, i pagamenti, le rateizzazioni, finalizzati a misurare la percezione e il gradimento dei contribuenti sui servizi digitali messi a disposizione dall'Agenzia.

Per ciò che concerne l'**Area Strategica riscossione**, il piano operativo delle attività e la conseguente previsione dei volumi di incassi per l'esercizio 2020 sono stati definiti tenendo conto dei volumi di gettito attesi garantendo, nel contempo, la salvaguardia dei crediti affidati in riscossione.

La misurazione dei risultati raggiunti avverrà attraverso sei indicatori, il primo dei quali riguarda il **volume complessivo della riscossione** che secondo l'iniziale previsione, consolidata nell'ambito della programmazione di *budget*, stimava un livello complessivo degli incassi da ruoli pari a **9,187 miliardi** di euro. Tale livello di incassi, coerente con quello preventivato nella programmazione di bilancio occorsa per la redazione della nota di aggiornamento al DEF ed alla successiva predisposizione del Disegno di Legge di Bilancio 2020-2022, prevedeva un contributo di circa 2,8 miliardi di incassi derivanti dalle misure di definizione agevolata dei ruoli introdotte dal DL n. 119/2018 (c.d. "Rottamazione-*ter*") e dalla Legge n. 145/2018 (c.d. "Saldo e Stralcio")

Tuttavia, i provvedimenti di cui al DL n. 18/2020 ed al DL n. 34/2020 nonché il quadro macroeconomico derivante dalla citata emergenza sanitaria da COVID-19 hanno comportato la necessità di una completa rivisitazione delle aspettative di riscossione che, per la componente erariale, hanno trovato anche evidenza nei lavori relativi all'assestamento del Bilancio dello Stato per il 2020.

Il volume degli incassi complessivi da riscossione ruoli stimati per l'anno 2020 risulta quindi pari a **6,4 miliardi** di euro, da raggiungere con il contributo degli incassi derivanti dalle misure di definizione agevolata, la cui stima è stata rideterminata in **2,4 miliardi** di euro.

Peraltro, l'obiettivo assegnato non tiene conto dell'ulteriore riduzione della previsione di incassi attesi a **6,2 miliardi** di euro - contenuta nelle relazioni tecnica e illustrativa del cd. "Decreto Agosto", emanato successivamente alla predisposizione dello Schema di atto aggiuntivo 2020 - conseguente all'ulteriore

differimento del termine ultimo di scadenza della sospensione dell'attività di riscossione dal 31 agosto al 15 ottobre 2020.

Per la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia della riscossione, tenuto conto dell'operatività dell'ente nel periodo di riferimento e dell'impossibilità di misurare l'indice di efficacia e di tempestività delle azioni di recupero che non saranno avviate fino al 15 ottobre, è stato mantenuto un solo indicatore che prevede l'ulteriore **contrazione dei tempi medi di concessione delle rateizzazioni** "ordinarie" (debiti di importo fino a € 60.000) per le quali la legge prevede una procedura semplificata, al fine di consentire l'accoglimento del 75% delle istanze dai contribuenti entro 5 giorni dalla presentazione.

Per monitorare l'andamento del **contenzioso tributario** conseguente alle attività di riscossione, sono stati confermati gli indicatori finalizzati a misurare l'operato dell'Ente con riguardo a diverse dimensioni di analisi. Innanzitutto, la qualità degli atti della riscossione relativi ad entrate di natura tributaria delle Agenzia fiscali e degli enti territoriali verrà misurata rispetto alla percentuale di impugnazione innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale e Regionale CTR. Inoltre, sono previsti altri due indicatori, già presenti nel precedente esercizio anche se con un *target* leggermente incrementato – per misurare la capacità di difendere la pretesa tributaria attraverso l'indice di vittoria, calcolato confrontando le pronunce favorevoli, in tutto o in parte, passate in giudicato nell'anno di riferimento, con il totale delle pronunce favorevoli o sfavorevoli, in tutto o in parte, divenute definitive nello stesso anno. Infine, un ultimo indicatore, di nuova introduzione, misura sempre l'indice di vittoria ma questa volta in termini di valore delle controversie.

Infine, per quanto riguarda l'**Area Strategica efficienza**, l'Agenzia, pur mantenendo un forte presidio sul contenimento dei costi di gestione, dovrà comunque garantire un miglioramento nei livelli di servizio ai contribuenti rispetto al precedente esercizio.

Sul tema dei costi di funzionamento dell'Agenzia è opportuno ricordare il D.Lgs. n. 159/2015 ha stabilito un tetto massimo di 882 milioni di euro al netto delle partite valutative, straordinarie e delle imposte d'esercizio che nell'ultimo quadriennio non è mai stato superato, garantendo, nel contempo, le previsioni normative in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica (c.d. "*spending review*").

Per il 2020, il primo indicatore già presente nell'Atto aggiuntivo 2019 (valore a consuntivo 10,1) prevede il **contenimento dei costi** dell'ente con un *target* incrementato a 13,5 euro per ogni 100 euro riscossi, per tener conto della riduzione degli incassi previsti nell'anno, quale rapporto tra il totale dei costi a bilancio al netto del risultato di periodo e il volume complessivo della riscossione da ruolo realizzata nell'unità di tempo.

Con riguardo alla copertura di tali costi, legata all'esigenza normativa di garantire il pareggio di bilancio dell'Ente, è opportuno ricordare che l'attuale **sistema di remunerazione** di Agenzia delle entrate-Riscossione è rimasto sostanzialmente immutato – se non per la soppressione dell'indennità di presidio riconosciuta fino al 2008 per fronteggiare i costi fissi di gestione, indipendentemente dai volumi di riscossione e dalle procedure esecutive

poste in essere – rispetto al regime di concessione preesistente al DL n. 203/2005, ovvero a quando il servizio nazionale della riscossione era affidato a soggetti privati.

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

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

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

Tale contributo si rende altresì necessario per sterilizzare i possibili effetti di provvedimenti normativi che vanno ad incidere sull'attività dell'Agente della riscossione (ad esempio le misure adottate dal Legislatore per il sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 che hanno previsto la sospensione delle attività di recupero coattivo).

Ciò premesso, in analogia a quanto avviene per le agenzie fiscali e in linea con la prospettiva enunciata dal decreto legge istitutivo dell'ente<sup>2</sup> sarebbe opportuno valutare l'adeguamento del sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione alla sua natura pubblica, attraverso la previsione di uno stanziamento annuale a carico del bilancio dello Stato che assicuri all'ente la necessaria dotazione finanziaria e il suo equilibrio economico. Tale modalità risulterebbe peraltro coerente con le prassi adottate in altri Paesi europei<sup>3</sup> in cui il costo del servizio di riscossione è invece interamente a carico dell'Amministrazione finanziaria (e quindi della fiscalità generale).

Tornando alla misurazione delle *performance* dell'area strategica efficienza, l'ultimo indicatore assegnato riguarda la capacità di migliorare l'accoglienza dei contribuenti grazie ad una crescente diffusione del **sistema di prenotazione appuntamenti** via *web*, fruibile dal contribuente sia in area pubblica del portale sia nell'*App Equiclick*. Sulle rilevazioni a consuntivo dell'indicatore sarà comunque necessario tener conto dell'operatività di

---

<sup>2</sup> Art. 1, comma 5, del DL n. 193/2016

<sup>3</sup> Ad esempio in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito



sportello conseguente all'emergenza sanitaria e alle possibilità di accesso da parte dei contribuenti consentito solo su appuntamento.

In coerenza con i dati del *budget* economico annuale e triennale, è stato sviluppato un **piano degli investimenti**, i cui presupposti si ispirano all'esigenza di procedere al costante "efficientamento" degli *asset* strutturali e operativi, che favoriscano lo sviluppo di strumenti orientati all'innovazione tecnologica, alla digitalizzazione e all'incremento della gamma dei servizi.

Come per il *budget* economico, i presupposti del Piano triennale degli investimenti tengono conto delle indicazioni strategiche dell'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze e, in particolare, della prosecuzione del programma d'iniziativa orientate a innovare i rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi ed a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo dei servizi digitali.

Si prevede, in particolare, di assicurare l'evoluzione del percorso di attuazione della strategia di *digital transformation*, lo sviluppo di iniziative volte ad accrescere la gestione ed il presidio degli aspetti di sicurezza informatica, anche a fronte dell'estensione del lavoro agile per l'emergenza sanitaria da COVID-19, nei confronti di strumenti e linee di proprietà dei dipendenti, l'implementazione delle funzionalità dei sistemi di gestione operativa del servizio di riscossione tenendo conto delle evoluzioni normative e delle mutate esigenze.

Per ciò che riguarda l'area immobiliare, verranno sviluppati interventi per l'adeguamento degli spazi alle normative sulla sicurezza, e del *layout* delle postazioni operative per la revisione degli spazi dedicati al pubblico, nonché iniziative di adeguamento dei sistemi di videosorveglianza per garantire un maggior presidio e controllo degli accessi, e maggiore tempestività d'intervento a tutela della sicurezza.

Nello specifico, il piano per il 2020, che tiene conto anche degli interventi già avviati nel 2019 e che si concluderanno nel corso dell'anno, prevede investimenti per complessivi 19,1 milioni di euro, così ripartiti:

- 1) **14,9 milioni** di euro per *software*, sviluppi applicativi e altre immobilizzazioni immateriali necessarie per realizzare gli interventi riguardanti i servizi ai contribuenti, agli enti, di riscossione e amministrativi, nonché per favorire l'interoperabilità con gli enti creditori attuando le disposizioni contenute nell'art. 3 del D.L. n. 193/2016 e nel Piano triennale per l'informatica nella PA 2017-2019 e implementare le funzionalità dei sistemi di gestione operativa del servizio nazionale di riscossione tenendo conto delle evoluzioni normative e delle mutate esigenze. La formulazione delle previsioni di investimento relative all'area informatica sono coerenti con i piani triennali *ICT* trasmessi all'AgID e con le esigenze connesse all'emergenza sanitaria da COVID-19 e del conseguente incremento della modalità di lavoro agile.
- 2) **4,2 milioni** di euro per attrezzature, impianti, hardware, mobili e arredi e altre immobilizzazioni materiali.



#### 4. La situazione del cd. “magazzino ruoli”

L’art. 68 del decreto “Cura Italia” è intervenuto, tra l’altro, sui termini per la presentazione delle **comunicazioni di inesigibilità**, prevedendo una tempistica specifica, in deroga a quella ordinaria triennale disciplinata dall’art. 19 del D.Lgs. n. 112/1999, per i ruoli consegnati nell’anno 2018, nell’anno 2019 e nell’anno 2020, la cui scadenza dei termini di presentazione è ora stabilita, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 ed entro il 31 dicembre 2025.

A tal proposito si rammenta che il DL n. 193/2016, il successivo DL n. 148/2017 e, da ultimo, il DL n. 119/2018 avevano già ridisegnato la tempistica di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità per i ruoli affidati a tutto il 2017. Per tali ruoli i termini risultano essere i seguenti:

- per i ruoli consegnati nell’anno 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026;
- per i ruoli consegnati negli anni precedenti, per singola annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026 (ruoli 2015 nel 2027, ruoli 2014 nel 2028, ecc.).

Il nuovo differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità per quanto necessario al fine di evitare che, con l’approssimarsi dei precedenti termini, venisse di fatto imposto all’Agente della riscossione di intensificare, nell’attuale situazione emergenziale e negli effetti negativi che tale situazione produrrà nel tessuto socio-economico nazionale, le possibili azioni di recupero coattivo nei confronti dei debitori – ha però lasciato irrisolto il problema della costante crescita del c.d. “**magazzino ruoli**” dei crediti ancora da riscuotere.

Alla data del 30 giugno 2020, il valore del carico contabile residuo, affidato dai diversi enti creditori all’Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000, ammonta a circa **987 miliardi** di euro (cfr. tabella 1 in appendice); di tale valore è possibile fornire una prima rappresentazione gestionale in relazione alle iniziative di riscossione avviate negli anni e alla capacità di recupero prospettica:

- **405,3 miliardi** di euro, pari a circa il 41% del totale, appaiono di difficile recuperabilità per le condizioni soggettive del contribuente (152,7 miliardi di euro sono dovuti da soggetti falliti, 129,2 miliardi di euro da persone decedute e imprese cessate, 123,4 miliardi da nullatenenti, in base ai dati presenti nell’Anagrafe tributaria);
- **440,3 miliardi** di euro, pari a circa il 45% del residuo totale, sono riferiti a contribuenti nei confronti dei quali l’Agente della riscossione ha già svolto, in questi anni, azioni esecutive e/o cautelari che non hanno consentito il recupero integrale dell’attuale loro debito attuale. Come previsto dalla normativa, lo stesso Agente proseguirà nelle ulteriori possibili attività di riscossione sulla base delle possidenze e dei rapporti economici presenti in Anagrafe Tributaria;
- per ulteriori **50,2 miliardi** di euro (5% del totale residuo), l’attività di riscossione è sospesa per provvedimenti di autotutela emessi dagli enti creditori, in forza di sentenze dell’autorità giudiziaria o,

ancora, perché gli importi residui rientrano tra le quote oggetto degli istituti di definizione agevolata in corso (“Rottamazione-ter” e “Saldo e Stralcio” dei debiti delle persone fisiche in difficoltà economica);

A questi importi si devono aggiungere:

- **16,9 miliardi** di euro oggetto di rateizzazione in corso;
- **74 miliardi** di euro comprensivi anche di posizioni per le quali, in ragione di previsioni normative a tutela dei contribuenti – quali la soglia minima per l’iscrizione ipotecaria, l’impignorabilità della prima casa, i limiti di pignorabilità dei beni strumentali nonché la limitazione alla pignorabilità di stipendi, salari e indennità relative al rapporto di lavoro e di impiego – sono inibite, o limitate, per l’Agente della riscossione le azioni di recupero.

Per meglio comprendere l’entità del magazzino residuo di circa 987 miliardi di euro, composto in buona parte da importi solo “*formalmente*” ancora da riscuotere, è utile fornire ulteriori prospettive di analisi e in particolare quella relativa alla vetustà dei crediti ancora da riscuotere e all’ente impositore affidatario.

Con riguardo alla stratificazione del magazzino per **anno di riferimento del carico affidato** (cfr. tabella 2 in appendice), si rileva che:

- Il **35%** del carico residuo da riscuotere, pari a circa 344 miliardi di euro, è relativo a crediti affidati dagli enti creditori fino al 2010, in gestione, quindi, da più di 10 anni;
- il **34%**, pari a circa 333 miliardi di euro, è relativo a crediti affidati nel periodo dal 2011 al 2015,
- il restante **31%**, pari a circa 310 miliardi di euro è relativo a crediti affidati successivamente al 2015.

Con riguardo invece alla scomposizione del magazzino in relazione all’**ente impositore titolare del credito** affidato all’Agente della riscossione (cfr. tabella 3 in appendice), si evidenzia che:

- il **79%** del carico residuo da riscuotere, pari a circa 780 miliardi di euro, è relativo a crediti affidati da Agenzia delle entrate;
- l’**11,6%** da crediti affidati da INPS per un controvalore di 114 miliardi di euro;
- il restante **9,4%**, pari a circa 93 miliardi di euro è relativo a crediti di altri enti erariali (5%), INAIL (1%), Comuni (1,9%) e altri enti non erariali, quali, ad esempio, Camere di Commercio, Regioni, Consorzi, Casse di previdenza, Ordini Professionali.

Un’altra vista del magazzino, di tipo “quantitativo”, può essere fornita rappresentando la **numerosità delle partite oggetto di riscossione** e la platea dei soggetti che presentano ancora debiti residui.

Alla data di riferimento dell’analisi, sono circa **220 milioni i crediti** ancora da riscuotere – contenuti in circa 130 milioni di cartelle, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivo – che compongono il magazzino residuo, così distribuiti per fascia di importo:

- **859 mila** singoli crediti di importo superiore a 100 mila euro, che rappresentano lo 0,4% dei 220 milioni totali, corrispondono a 626 miliardi di euro dei 987 miliardi di euro complessivi, cioè al 63% dei carichi residui;

- **47,5 milioni** di singoli crediti, che hanno un importo residuo compreso tra 1.000 euro e 100 mila euro, corrispondono a ulteriori 305 miliardi di euro di carico residuo;
- infine, oltre **171 milioni** di singoli crediti di importo inferiore a 1.000 euro, che rappresentano il 78% del numero complessivo di 220 milioni, corrispondono al 5,6% del carico residuo, ovvero a 55 miliardi di euro.

I **contribuenti con debiti residui** da riscuotere sono complessivamente circa **17,9 milioni**, di cui 3 milioni sono persone giuridiche (società, fondazioni, enti, associazioni, ecc.) mentre i restanti 14,9 milioni rappresentati da persone fisiche, di cui quasi 2,5 milioni con una attività economica (artigiani, liberi professionisti, ecc.).

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

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

La **prima edizione** della c.d. rottamazione, introdotta dall’art. 6 del DL n. 193/2016, ha inciso sul magazzino per circa 12,3 miliardi di euro a fronte di un importo riscosso di circa **8,4 miliardi** di euro.

Le **altre due edizioni** della definizione agevolata (c.d. “Rottamazione-bis” di cui all’art. 1 del DL n. 148/2017 e “Rottamazione-ter” di cui agli art. 3 e 5 del DL 119/2018) e l’istituto del “Saldo e Stralcio”, a fronte di quanto già incassato, pari a circa 6,8 miliardi di euro, e della possibile riscossione di ulteriori **8,5 miliardi** di euro (che si deve ancora concretizzare con l’incasso delle rate non ancora scadute dei piani di pagamento in corso), potranno complessivamente interessare il magazzino residuo per circa 24,2 miliardi di euro.

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

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

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

Un primo elemento è rappresentato dal fatto che, ogni anno, circa **5.600 enti** differenti affidano mediamente **29 milioni** di singoli crediti da riscuotere, ricompresi in circa 16 milioni di cartelle di pagamento, avvisi di accertamento e avvisi di addebito (la cui notifica è curata dall'INPS).

Questi 29 milioni di singoli crediti, che ammontano in media a circa **80 miliardi** di euro, sono relativi a più di 8 milioni di contribuenti.

Per la maggior parte di tali contribuenti, che non estingue il debito a seguito della notifica della cartella o dell'avviso, risulta necessario avviare le attività di recupero all'interno di un quadro normativo di riferimento che si presenta eccessivamente macchinoso in quanto impone lo svolgimento di attività pressoché indistinte per tutte le tipologie di credito iscritte a ruolo.

Ciò determina, per l'Agente della riscossione, l'impossibilità di modulare l'azione di recupero secondo principi di efficienza ed efficacia, condizionando così la possibilità di migliorare ulteriormente i risultati di riscossione; tali risultati hanno già registrato un progressivo incremento negli anni successivi al superamento del regime di affidamento del servizio di riscossione a soggetti privati (cfr. tabella 4 in appendice), passando da una media di circa 3 miliardi di euro all'anno nel periodo 2000-2005, ad una media annuale di circa 7,5 miliardi di euro del periodo Equitalia (2006-2016) fino ad arrivare, anche grazie all'apporto degli istituti di definizione agevolata, ai 10,9 miliardi di euro nel periodo successivo alla costituzione di Agenzia delle entrate – Riscossione (2017-2019).

Il secondo elemento, collegato alla costante crescita dell'importo totale dei residui da riscuotere, è conseguenza, come anche evidenziato nei rapporti degli organismi internazionali (OCSE e FMI), della mancanza di una 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 che erano applicabili – e giustificabili – quando la riscossione coattiva veniva effettuata da soggetti privati.

Oggi, invece, la riscossione viene gestita da un soggetto pubblico e dovrebbe essere sottoposta ad altra tipologia di controlli (rispetto dei principi di buon andamento dell'amministrazione, efficienza, efficacia, imparzialità, legalità).

In particolare, l'art. 19 del D.Lgs. n. 112/1999 prevede, in via ordinaria, che l'Agente della riscossione effettui le comunicazioni di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo e dopo aver effettuato per ciascun credito affidatogli la totalità delle azioni di riscossione coattiva astrattamente ipotizzabili, a prescindere da una valutazione della loro presumibile efficacia. Il discarico amministrativo riconosciuto all'Agente (anche solo per decorrenza dei termini previsti dall'art. 19, comma 3, del D.Lgs. n. 112/1999) determina l'eliminazione dei corrispondenti crediti dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore.

Le ripetute **proroghe dei termini** di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, intervenute sin dai primi anni 2000, hanno determinato 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 per mantenere il diritto alla "teorica" riscossione di crediti in buona parte già valutati non recuperabili e/o trovandosi a ripetere, per il recupero di carichi riferiti allo stesso debitore ma affidati in tempi diversi anche da più enti creditori, le medesime azioni di recupero coattivo che già in precedenza non hanno consentito di riscuotere integralmente il debito. Ciò al solo fine di poter documentare il proprio operato a ciascun ente creditore, al momento della presentazione delle comunicazioni d'inesigibilità.

Per ovviare alla situazione che si è creata negli anni, dovrebbe essere valutata la possibilità di introdurre una **riforma del meccanismo di inesigibilità** che possa agevolare l'impostazione di un sistema di riscossione più efficace ed efficiente.

Un'eventuale riforma di tale meccanismo dovrebbe tenere in debita considerazione l'attuale perimetro totalmente pubblico entro cui è svolta l'attività di riscossione e prevedere una modalità per il discarico del credito decorso un certo numero di anni dalla data di affidamento, senza complessi oneri amministrativi.

L'azione di recupero, ispirandosi a principi di efficacia e di economicità, potrebbe, quindi, essere maggiormente adeguata alla capacità operativa dell'Agente della riscossione e il controllo sulla sua attività orientato alla conformità rispetto agli obiettivi e alle prescrizioni stabiliti nell'ambito dei rapporti istituzionali.

## Appendice

Tabella 1 - Magazzino dei crediti affidati in riscossione

<i>dati in Miliardi di Euro</i>	Rilevazione al 30/06/2020	
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.405,6</b>	
Sgravi per indebitto e quote annullate per provvedimenti normativi	297,6	
Riscosso	121,3	
<b>Carico Residuo contabile</b>	<b>986,7</b>	<b>100%</b>
Carico sospeso	50,2	5%
Soggetti falliti	152,7	15%
Soggetti deceduti e ditte cessate	129,2	13%
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	123,4	13%
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	440,3	45%
Rate a scadere su dilazioni non revocate	16,9	2%
<b>Magazzino netto</b>	<b>74,0</b>	<b>7%</b>

Tabella 2 - Magazzino dei crediti affidati in riscossione per anno di affidamento

	Rilevazione al 30/06/2020	Anno di affidamento			
		2000-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
<i>dati in Miliardi di Euro</i>					
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.405,6</b>	<b>261,7</b>	<b>366,0</b>	<b>426,5</b>	<b>351,4</b>
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	297,6	110,4	106,4	56,9	23,9
Riscosso	121,3	28,6	38,2	36,5	18,0
<b>Carico Residuo contabile</b>	<b>986,7</b>	<b>122,7</b>	<b>221,4</b>	<b>333,2</b>	<b>309,5</b>
<b>% sul carico residuo contabile</b>	<b>100%</b>	<b>12,4%</b>	<b>22,4%</b>	<b>33,8%</b>	<b>31,4%</b>
Carico sospeso	50,2	3,5	5,6	17,5	23,6
Soggetti falliti	152,7	11,4	29,5	63,5	48,4
Soggetti deceduti e ditte cessate	129,2	26,6	46,3	41,5	14,8
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	123,4	17,3	26,4	40,7	39,1
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	440,3	58,1	105,0	146,5	130,7
Rate a scadere su dilazioni non revocate	16,9	0,1	0,2	1,1	15,5
<b>Magazzino netto</b>	<b>74,0</b>	<b>5,7</b>	<b>8,4</b>	<b>22,4</b>	<b>37,4</b>

Tabella 3 - Magazzino dei crediti affidati in riscossione per ente impositore

<i>dati in Miliardi di Euro</i>	Rilevazione al 30/06/2020	Ente impositore					
		Ag. Entrate	Altro erario	INPS	INAIL	Ruoli Comuni	Altri enti non erariali
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.405,6</b>	<b>1.048,6</b>	<b>67,5</b>	<b>196,5</b>	<b>19,7</b>	<b>44,8</b>	<b>28,6</b>
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	297,6	212,9	13,9	46,6	8,1	11,2	4,9
Riscosso	121,3	55,8	4,6	35,7	1,7	15,3	8,1
<b>Carico Residuo contabile</b>	<b>986,7</b>	<b>779,9</b>	<b>49,0</b>	<b>114,3</b>	<b>9,9</b>	<b>18,3</b>	<b>15,5</b>
<b>% sul carico residuo contabile</b>	<b>100%</b>	<b>79,0%</b>	<b>5,0%</b>	<b>11,6%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,5%</b>
Carico sospeso	50,2	32,0	4,3	9,9	0,4	2,0	1,6
Soggetti falliti	152,7	130,2	3,4	15,2	1,3	1,0	1,7
Soggetti deceduti e ditte cessate	129,2	110,9	3,1	11,1	1,4	1,7	1,0
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	123,4	103,7	6,7	9,4	1,2	1,2	1,2
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	440,3	349,0	23,7	49,1	4,4	8,0	6,1
Rate a scadere su dilazioni non revocate	16,9	9,7	0,7	5,3	0,1	0,4	0,6
<b>Magazzino netto</b>	<b>74,0</b>	<b>44,3</b>	<b>7,1</b>	<b>14,2</b>	<b>1,1</b>	<b>4,0</b>	<b>3,3</b>



Tabella 4 - Andamento riscossioni

