

***Commissione per l'analisi del magazzino***  
***in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione***  
***(Articolo 7 del decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110)***

\*\*\*\*\*

**OGGETTO: Analisi del magazzino della riscossione e proposte al Ministro dell'Economia e delle Finanze in merito al discarico delle quote affidate nel periodo 2000-2010.**

<b>1. INSEDIAMENTO E LAVORI DELLA COMMISSIONE</b> .....	2
<b>2. L'ANALISI DEL MAGAZZINO</b> .....	5
2.1. <i>Suddivisione per fasce di singolo credito</i> .....	7
2.2. <i>Suddivisione per tipologia di debitore</i> .....	8
2.3. <i>Suddivisione per ente creditore</i> .....	11
2.4. <i>Suddivisione per distribuzione territoriale del carico residuo</i> .....	12
<b>3. RISULTATI DELL'ANALISI</b> .....	14
3.1 <i>Carichi riscossi e carichi annullati</i> .....	15
3.2. <i>Carichi residui</i> .....	19
3.2.1 <i>Crediti riscuotibili</i> .....	21
3.2.2 <i>Crediti con remote prospettive di riscossione</i> .....	22
3.3. <i>Suddivisione del carico residuo: crediti riscuotibili e crediti difficilmente riscuotibili</i> .....	27
<b>4. PROPOSTE DELLA COMMISSIONE IN MERITO AI CREDITI DIFFICILMENTE RISCOUOTIBILI</b> .....	28
4.1. <i>Proposte sui crediti da discaricare</i> .....	28
4.2. <i>Proposte sulle modalità di attuazione del discarico</i> .....	32
<b>5. ULTERIORI PROPOSTE DELLA COMMISSIONE E PROSSIMI PASSI</b> .....	36
<b>6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b> .....	39

## 1. INSEDIAMENTO E LAVORI DELLA COMMISSIONE

Come noto, l'articolo 7 del decreto legislativo n. 110 del 2024<sup>1</sup> recante "Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione" al fine di strutturare specifiche iniziative di smobilizzo del magazzino in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione (AdeR), ha previsto l'istituzione di una apposita Commissione tecnica.

La norma in esame prevede che la Commissione, costituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sia composta da un Presidente di sezione della Corte dei Conti, anche a riposo, che la presiede, e da un rappresentante, rispettivamente, del Dipartimento delle finanze e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del predetto Ministero, nonché da un rappresentante delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano e da un rappresentante degli enti locali, designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Con decreto ministeriale del 30 ottobre 2024 il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha provveduto alla costituzione della Commissione, composta:

- dal Pres. Roberto Benedetti, Presidente di sezione della Corte dei Conti a riposo, che la presiede;
- dalla Dott.ssa Silvia Artemi del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
- dal Dott. Veneto D'Acri del Dipartimento delle Finanze;
- dal Dott. Andrea Sabbadini, quale rappresentante delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano;
- dal Dott. Antonino Gentile, quale rappresentante degli enti locali.

Il decreto stabilisce inoltre che la Commissione si avvalga del supporto istruttorio dell'Agenzia delle Entrate, nonché, per quanto di competenza, relativamente ai profili giuridici, organizzativi e segretariali, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, rimandando ad un successivo atto dell'Autorità delegata per la materia tributaria e fiscale ai sensi del decreto del presidente della Repubblica 11 novembre 2022, con il quale è stato attribuito all'On.le Prof. Maurizio Leo il titolo di Vice Ministro.

Il decreto del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2024 ha quindi individuato:

- il Consigliere dott. Italo Volpe, Vice Capo di Gabinetto del Ministro dell'Economia e delle Finanze;
- il Dott. Edoardo Arrigo, Capo della Segreteria del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze;

---

<sup>1</sup> Per la nuova disciplina, a decorrere dal 1° gennaio 2026, cfr. art. 215, D.Lgs. n. 33/2025.

- la Dott.ssa Antonella Gorret, in qualità di esperta della materia con funzioni di segreteria.

Coerentemente con quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 110 del 2024, la Commissione, sulla base dell'attività di approfondimento ed analisi svolta, relaziona conseguentemente al Ministro dell'Economia e delle Finanze, proponendogli le possibili soluzioni, da attuare con successivi provvedimenti legislativi, per conseguire il discarico di tutto o parte del predetto magazzino, in coerenza con le regole per il discarico valevoli per il futuro, entro:

- a) il 31 dicembre 2025, per i carichi affidati dal 2000 al 2010;
- b) il 31 dicembre 2027, per i carichi affidati dal 2011 al 2017;
- c) il 31 dicembre 2031, per i carichi affidati dal 2018 al 2024.

Tenuto conto dell'obiettivo dell'analisi della Commissione, risulta evidente come le valutazioni riferite alla consistenza del magazzino in carico al 31 dicembre 2024, debbano trasporsi in azioni e interventi finalizzati a rendere strutturalmente più efficiente ed efficace l'azione dell'agente della riscossione e, contestualmente, a stimolare una maggiore tempestività nell'attivazione delle procedure di riscossione coattiva da parte degli enti creditori.

Sulla base delle specifiche richieste avanzate dalla Commissione, nell'ottica della ricerca di una più chiara e funzionale rappresentazione analitica del magazzino, AdeR ha prodotto e trasmesso una serie di documenti e informazioni gestionali, che rappresentano la base informativa per l'analisi di cui al paragrafo 2, la valutazione dei risultati descritta al paragrafo 3 e la definizione delle proposte di cui al paragrafo 4.

Inoltre, al fine di acquisire il quadro conoscitivo più ampio e consapevole sui profili tematici oggetto di lavoro da parte della Commissione, si è ritenuto opportuno svolgere una serie di audizioni al fine di raccogliere contributi sul tema da parte dei vari interlocutori, quali gli enti previdenziali (come espressamente previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 110 del 2024), ma anche dei principali soggetti pubblici che si avvalgono di AdeR per la gestione coattiva delle proprie entrate, nonché di alcuni operatori del settore privato che hanno richiesto di essere auditi dalla Commissione.

<b>CALENDARIO DEGLI INCONTRI EFFETTUATI DALLA COMMISSIONE</b>	
<b>Martedì 11 febbraio 2025</b>	Audizione di rappresentanti del gruppo <b>PRELIOS SpA</b> Audizione di rappresentanti dell' <b>ANCI</b>
<b>Lunedì 17 febbraio 2025</b>	Audizione di rappresentanti dell' <b>INPS</b>

	<i>Audizione di rappresentanti dell'<b>INAIL</b></i>
<b>Mercoledì 26 febbraio 2025</b>	<i>Audizione di rappresentanti di <b>AMCO</b></i> <i>Audizione di rappresentanti della <b>CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME</b></i> <i>Audizione di rappresentanti del gruppo <b>DOVALUE</b></i>
<b>Giovedì 27 febbraio 2025</b>	<i>Audizione di rappresentanti di <b>AdeR</b></i> <i>Audizione di rappresentanti della <b>CORTE DEI CONTI</b></i>
<b>Martedì 4 marzo 2025</b>	<i>Memoria di <b>BANCA FININT</b></i>

## 2. L'ANALISI DEL MAGAZZINO

Per la realizzazione dell'analisi e delle conseguenti valutazioni è stato seguito un metodo *data-driven*, ossia basato sull'osservazione dei dati, essenzialmente forniti dall'AdeR<sup>2</sup>.

Come rappresentato dall'ente, alla data del 31 gennaio 2025, il valore residuo dei carichi affidati dal 2000 al 2024 dai diversi enti creditori – prima ai concessionari della riscossione, poi ad Equitalia e, infine, all'AdeR – ammonta a circa **1.272,90 miliardi di euro**, ricomprendendo anche i carichi relativi agli ambiti provinciali della Regione Sicilia affidati fino al 30 settembre 2021 a Riscossione Sicilia S.p.A. Tale valore si ottiene sottraendo ai **carichi affidati** nel periodo 2000-2024, ossia **1.874,62** miliardi, il valore degli **sgravi** e dei **carichi annullati** (421,39 miliardi) e dei **crediti riscossi** (180,32 miliardi).

Più in dettaglio:

Figura 1

dati in Miliardi di Euro	Dati Aggiornati al 31 gennaio 2025	
	Carichi affidati dal 2000 al 2024	% di Carico affidato
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.874,62</b>	<b>100%</b>
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	421,39	22%
Riscosso	180,32	10%
<b>Carico Residuo contabile</b>	<b>1.272,90</b>	<b>68%</b>

Il valore del carico residuo contabile dei carichi affidati dal 2000 al 2024 è composto da oltre **290 milioni di singoli crediti** ancora da riscuotere – contenuti in circa **173 milioni di cartelle**, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivo – e circa **21,8 milioni di contribuenti** con un debito residuo relativo a tali carichi:

Figura 2

Grandezze gestionali del magazzino dei carichi affidati dal 2000 al 2024	Carichi affidati dal 2000 al 2024
	Aggiornamento al 31 gennaio 2025
<b>Carico residuo contabile del magazzino</b>	<b>1.272,90 mld</b>
Numero cartelle	173,0 mln
Numero singoli crediti	291,6 mln
Numero contribuenti	21,8 mln

<sup>2</sup> Nella presente relazione sono proposte alcune rielaborazioni da parte della Commissione sulla base delle informazioni fornite dall'agente della riscossione.

Tali valori sono il frutto di una stratificazione durata **venticinque anni** in un contesto per cui, ogni anno, al netto dei carichi annullati (421 miliardi di euro), **sono stati affidati all'agente della riscossione mediamente 58 miliardi di carichi da riscuotere relativamente ai quale la riscossione media annuale è stata di circa 7 miliardi** (180,32 miliardi riscossi totali/25 anni= 7,21 miliardi annui).

Con riferimento, in particolare, all'ultimo **periodo di affidamento dal 2019 al 2024<sup>3</sup>**, circa 5.500 enti differenti hanno affidato (e continuano ad affidare) ogni anno mediamente più di 33 milioni di singoli crediti da riscuotere, per un totale di oltre **82 miliardi di euro**, riferibili a oltre **10 milioni di contribuenti**, a fronte di una riscossione media annuale del periodo di circa **10,8 miliardi di euro**, al lordo delle riscossioni derivanti dalla definizione agevolata.

A quest'ultimo riguardo, si riporta di seguito una tabella contenente un quadro riepilogativo degli effetti delle varie definizioni agevolate<sup>4</sup>, nella quale si dà, tra l'altro evidenza, dei contribuenti coinvolti, dei carichi interessati e degli importi riscossi.

**Figura 3**

<i>importi in miliardi</i>	<b>Prima Rottamazione (DL 193/2016)</b>	<b>Rottamazione-bis (DL 148/2017)</b>	<b>Rottamazione-ter (DL 119/2018)</b>	<b>Saldo e Stralcio (Legge 145/2018)</b>	<b>Rottamazione- quater (Legge 197/2022)*</b>
<b>Perimetro temporale di affidamento</b>	Ruoli 2000-2016	Ruoli gen.-set. 2017	Ruoli 2000-2017	Ruoli 2000-2017	Ruoli 2000-giugno 2022
<b>Numero di contribuenti coinvolti in milioni</b>	1,71	0,97	1,63	0,43	3,05
<b>Carichi iscritti a ruolo oggetto di domanda di adesione</b>	28,0	12,9	39,8	8,1	81,0
<b>Importo da corrispondere per perfezionare la misura agevolativa</b>	19,7	9,3	29,4	1,4	52,8
<b>Importo Riscosso a titolo di definizione agevolata al 31 dicembre 2024</b>	9,3	3,0	8,9	0,8	12,2
<b>Impatto sul magazzino (quota riscossa + quota abbuonata a seguito di integrate pagamento nei termini previsti)</b>	13,6	3,8	10,1	3,9	38,5
<b>Tasso di decadenza dalla misura agevolativa (importo non corrisposto / importo da corrispondere)</b>	53%	68%	70%	45%	49%

\* Con riferimento alla Rottamazione-quater, i cui piani di pagamento sono tutt'ora in corso, l'importo della voce "impatto sul magazzino" è stata stimata nell'ipotesi che i contribuenti con piani di pagamento ancora in essere proseguano nel pagamento degli importi dovuti alle scadenze previste, mentre il tasso di decadenza è stato calcolato rispetto all'importo da corrispondere per le rate in scadenza nel 2023 e nel 2024 (pari a 22,9 miliardi), senza considerare i pagamenti anticipati, registrati a tutto il 31 dicembre 2024, relativi a scadenze previste successivamente al 2024 (pari a circa 0,6 milioni).

<sup>3</sup> V. Audizione AdeR presso la Commissione VI Finanze e Tesoro del Senato del 27 marzo 2025.

<sup>4</sup> Elaborata da AdeR e riportata nell'audizione presso la Commissione VI Finanze e Tesoro del Senato il 25 marzo 2025.

Gli importi riscossi a titolo di definizione agevolata fino al 31 dicembre 2024 assommano a 34,2 miliardi, ossia circa il 19% dell'intero valore delle riscossioni relative al periodo 2000-2024 ( $34,2/180,32=0,1896$ ). Di rilievo anche il dato sul tasso di decadenza di coloro che avevano aderito alla misura agevolativa, piuttosto elevato, compreso tra il 45% (saldo e stralcio di cui alla legge n.145 del 2018) e il 70% (Rottamazione-ter - decreto-legge n. 119 del 2018).

### 2.1. Suddivisione per fasce di singolo credito

Di seguito si fornisce una panoramica del carico residuo contabile suddivisa per fasce di singolo credito, evidenziando da subito come una percentuale elevata di ripartizione dei singoli crediti non corrisponda ad una analoga percentuale di ripartizione del carico residuo:

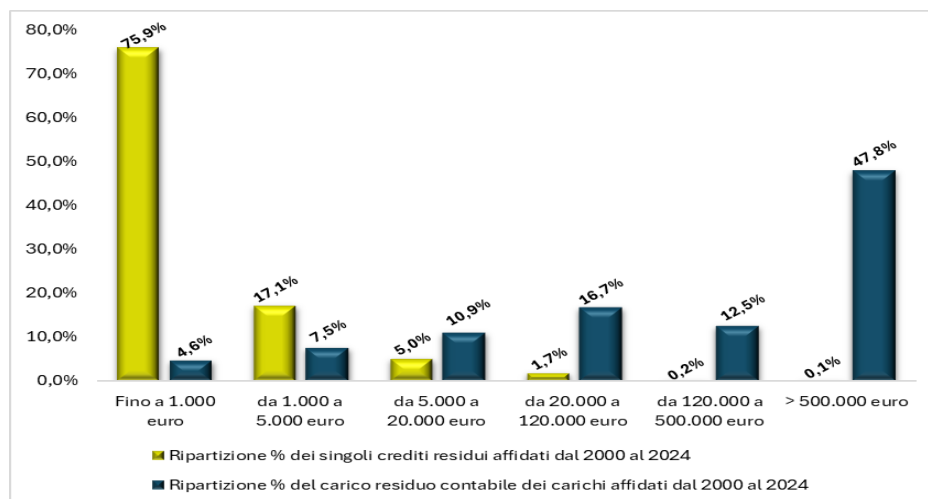
Figura 4

Fascia di residuo del singolo credito	Numero di singoli crediti residui affidati dal 2000 al 2024 in mln		Ripartizione % dei singoli crediti residui affidati dal 2000 al 2024		Carico residuo contabile dei carichi affidati dal 2000 al 2024 €/mld		Ripartizione % del carico residuo contabile dei carichi affidati dal 2000 al 2024	
	Importi	Cumulata	%	Cumulata	Importi	Cumulata	%	Cumulata
Fino a 100 euro	68,03	68,03	23,3%	23,3%	2,86	2,86	0,2%	0,2%
da 100 a 1.000 euro	153,35	221,38	52,6%	75,9%	56,03	58,89	4,4%	4,6%
da 1.000 a 5.000 euro	49,82	271,20	17,1%	93,0%	95,30	154,20	7,5%	12,1%
da 5.000 a 20.000 euro	14,52	285,72	5,0%	98,0%	138,70	292,90	10,9%	23,0%
da 20.000 a 120.000 euro	4,94	290,66	1,7%	99,7%	212,74	505,64	16,7%	39,7%
da 120.000 a 500.000 euro	0,71	291,37	0,2%	99,9%	159,26	664,90	12,5%	52,2%
> 500.000 euro	0,23	291,60	0,1%	100,0%	608,00	1.272,90	47,8%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>291,60</b>		<b>100,0%</b>		<b>1.272,90</b>		<b>100,0%</b>	

Infatti, si nota come la maggior parte dei **singoli crediti**, pari a 221,38 milioni corrispondenti al **75,90%** del totale, si riferisca alla fascia **fino a 1.000 euro (c.d. microcredito)** per un **carico residuo** pari a 58,89 miliardi di euro, ossia il **4,6%** del magazzino. Considerando l'ammontare dei singoli crediti fino alla soglia di 5.000 euro, risulta che il 93% dei singoli crediti copre appena il 12,1% del valore complessivo dei crediti affidati. Di contro, la fascia dei singoli crediti al di sopra dei 500.000 euro, corrispondenti allo 0,1% del totale dei singoli crediti, rappresenta quasi la metà del valore dell'intero magazzino (ossia il 47,8%).

Nel grafico che segue si rileva come la relazione tra la "Ripartizione % dei singoli crediti residui affidati dal 2000 al 2024" (in giallo) e la "Ripartizione % del carico residuo contabile dei carichi affidati dal 2000 al 2024" (in blu) sia inversamente proporzionale: al diminuire della prima, l'altra aumenta.

Figura 5



La prima conclusione cui si giunge è che, nel periodo 2000-2024, AdeR ha gestito, seguendo le medesime regole legali, molti crediti di modesto valore e pochi crediti di altissimo valore.

Altro dato degno di nota è che quasi 1 credito su 4 affidato ad AdeR è di importo inferiore a 100 euro (23,3% dell'ammontare dei singoli crediti), la cui gestione, essendo identica a quella di un credito di valore rilevante, appare antieconomica, quantomeno nel caso in cui per lo stesso codice fiscale non vi siano presenti altri crediti da riscuotere.

Inoltre, escludendo i carichi sopra i 500.000 euro, si nota una concentrazione di valore anche nella fascia di residuo del singolo credito da 20.000 a 120.000 euro: questo dato appare particolarmente interessante, tenuto conto che tale soglia intercetta i casi in cui è possibile iscriverne ipoteca sugli immobili, ma non è possibile procedere con l'espropriazione immobiliare (comunque inibita sulle prime casa anche oltre i 120.000 euro). Al riguardo, valga il seguente dato: nel 2023 AdeR ha eseguito solo 81 pignoramenti immobiliari (mentre per 31.555 volte è intervenuta in procedure immobiliari promosse da terzi)<sup>5</sup>.

## 2.2. *Suddivisione per tipologia di debitore*

Dei circa **10 milioni di contribuenti** destinatari ogni anno di cartelle di pagamento, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivi, **oltre il 77%** risulta avere già avuto **iscrizioni a ruolo nei 3 anni precedenti**, con evidente recidiva sin dalla fase

<sup>5</sup> V. Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2023, vol. I. Tomo I, pag. 157.

anteriore alla consegna del carico all'agente della riscossione. Ulteriore dato da sottolineare è che solo il **20%** degli atti notificati annualmente viene **regolarizzato nel periodo immediatamente successivo alla notifica**, mentre un ulteriore **25% trova definizione nei successivi 4/5 anni**, solo dopo l'avvio di procedure di recupero, ovvero a seguito di rateizzazione. **Oltre il quinto anno successivo alla notifica**, gli atti che vengono regolarizzati assumono **percentuali decrescenti e marginali**<sup>6</sup>.

Queste brevi considerazioni richiamano l'attenzione sull'importanza delle azioni cautelari e di recupero che, per essere davvero efficaci, devono essere soprattutto tempestive.

Di seguito viene riportato il dettaglio del carico residuo contabile suddiviso per **tipologia di debitore** e relativa numerosità:

**Figura 6**

Fascia di carico residuo contabile del contribuente affidato dal 2000 al 2024	Numero contribuenti con crediti residui affidati dal 2000 al 2024 in milioni	Ripartizione % dei contribuenti con crediti residui affidati dal 2000 al 2024	Carico residuo contabile dei carichi affidati dal 2000 al 2024 in miliardi	Ripartizione % del carico residuo contabile dei carichi affidati dal 2000 al 2024	Carico residuo <i>pro-capite</i> dei carichi affidati dal 2000 al 2024 in euro
Persone fisiche senza attività economica	15,53	71,3%	298,11	23,4%	19.195,75
Persone fisiche con attività economica	2,82	13,0%	154,86	12,2%	54.914,89
Persone giuridiche	3,43	15,8%	819,94	64,4%	239.049,56
<i>di cui Società di persone</i>	0,86	4,0%	73,75	5,8%	85.755,81
<i>di cui Società di capitali</i>	1,69	7,8%	662,88	52,1%	392.236,69
<i>di cui Altro (Cooperative, Enti, associazioni, ecc.)</i>	0,88	4,0%	83,31	6,5%	94.670,45
<b>Totale</b>	<b>21,78</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.272,90</b>	<b>100,0%</b>	

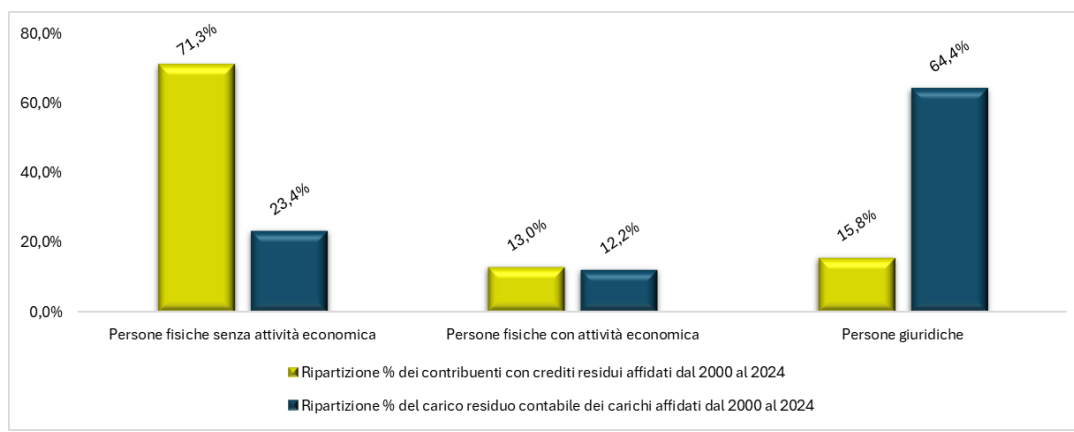
Su un totale di **21,78 milioni di contribuenti** con un carico fiscale pendente, l'**84,3%** è riferito alle **persone fisiche**, di cui il **71,3%** a quelle **senza attività economica** (dipendenti) e il **13%** a quelle **con attività economica** (autonomi e liberi professionisti); solamente il **15,8%** è riferito alle **persone giuridiche**, pari 3,43 milioni di contribuenti.

Nonostante la minore numerosità di quest'ultima categoria, **sono le persone giuridiche ad avere un carico residuo contabile maggiore, corrispondente a 819,94 miliardi di euro, pari al 64,4% del totale**. Entrando più nel dettaglio, si nota come il 52,1% del totale sia rappresentato solamente dalle **società di capitali**, con valore del carico residuo pari a **662,88 miliardi di euro**.

<sup>6</sup> V. Audizione AdeR citata, pag. 11.

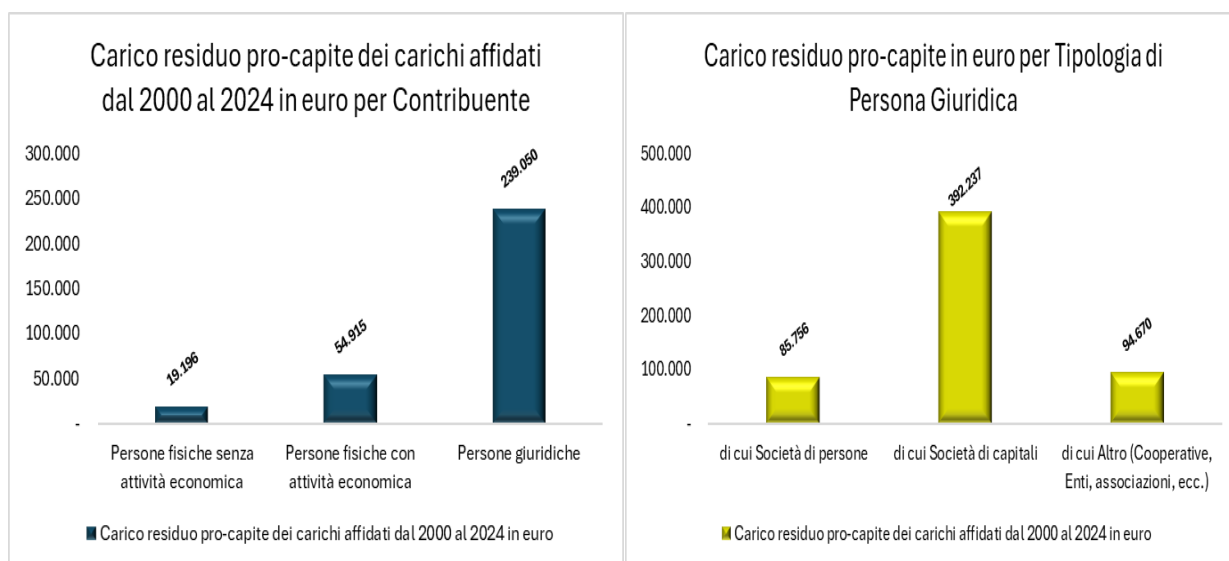
Anche in tal caso, tra le due grandezze oggetto di attenzione – ovvero **numero contribuenti e carico residuo** – è presente una relazione inversamente proporzionale, dove, al diminuire della prima, l'altra aumenta.

**Figura 7**



Di seguito, invece, si rappresentano sia il carico residuo *pro-capite* suddiviso per tipologia di contribuente (in blu), sia il carico residuo *pro-capite* della sola tipologia delle persone giuridiche (in giallo). Si nota come il residuo *pro-capite* per le persone giuridiche sia di circa 240.000 mila euro mentre, entrando più nel dettaglio della categoria in questione, si evidenzia come la parte predominante sia inerente alle società di capitali:

**Figura 8**



### 2.3. Suddivisione per ente creditore

La suddivisione del carico residuo contabile del magazzino **per ente impositore** – come prevedibile – mostra come gran parte dell’importo sia di competenza dell’**Agenzia delle entrate (78,9%)**. La parte residua riguarda gli enti pubblici previdenziali (INPS, INAIL) per l’11,4%, gli altri enti erariali (altre Agenzie fiscali, ministeri) per il 5,5%, gli enti comunali per il 2,1%, gli altri enti territoriali (Regioni, Province) per l’1,2% e gli altri enti non erariali (casse previdenziali, ordini professionali, camere di commercio) per lo 0,9%:

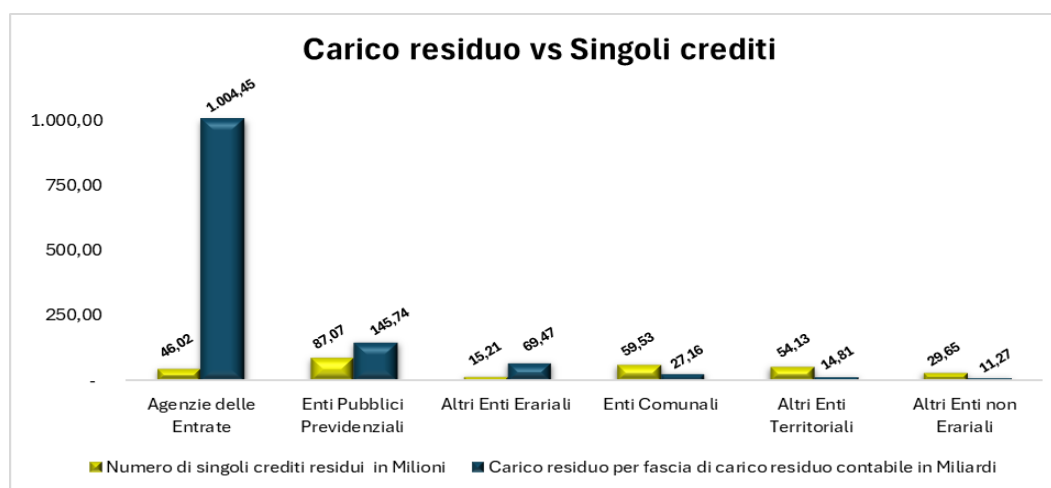
Figura 9

dati in Miliardi di Euro	Carichi affidati dal 2000 al 2024	Distinzione per tipologia di ente creditore											
		Agenzia delle entrate		Altri enti erariali		Enti pubblici previdenziali		Enti Comunali		Altri Enti territoriali		Altri enti non erariali	
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.874,62</b>	<b>1.365,61</b>	<b>72,8%</b>	<b>101,37</b>	<b>5,4%</b>	<b>296,24</b>	<b>15,8%</b>	<b>65,32</b>	<b>3,5%</b>	<b>24,38</b>	<b>1,3%</b>	<b>21,70</b>	<b>1,2%</b>
Sgravi per indebitato e quote annullate per provvedimenti normativi	421,39	274,78	65,2%	24,96	5,9%	97,32	23,1%	17,05	4,0%	3,80	0,9%	3,47	0,8%
Riscosso	180,32	86,38	47,9%	6,94	3,8%	53,17	29,5%	21,11	11,7%	5,77	3,2%	6,96	3,9%
<b>Carico Residuo contabile</b>	<b>1.272,90</b>	<b>1.004,45</b>	<b>78,9%</b>	<b>69,47</b>	<b>5,5%</b>	<b>145,74</b>	<b>11,4%</b>	<b>27,16</b>	<b>2,1%</b>	<b>14,81</b>	<b>1,2%</b>	<b>11,27</b>	<b>0,9%</b>
Carico sospeso	50,87	33,54	65,9%	5,06	9,9%	8,43	16,6%	2,16	4,2%	0,97	1,9%	0,72	1,4%
Soggetti sottoposti a procedura concorsuale	148,49	125,01	84,2%	5,03	3,4%	14,89	10,0%	1,29	0,9%	0,63	0,4%	1,64	1,1%
Soggetti deceduti e ditte cessate	224,23	194,13	86,6%	5,77	2,6%	18,58	8,3%	3,29	1,5%	1,37	0,6%	1,10	0,5%
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	138,26	115,70	83,7%	9,21	6,7%	10,67	7,7%	1,13	0,8%	0,24	0,2%	1,32	1,0%
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	577,43	457,35	79,2%	32,71	5,7%	65,13	11,3%	11,72	2,0%	6,53	1,1%	3,98	0,7%
Rate a scadere su dilazioni non revocate	34,67	21,61	62,3%	0,95	2,7%	9,36	27,0%	1,29	3,7%	0,65	1,9%	0,81	2,3%
Magazzino residuo	98,95	57,11	57,7%	10,75	10,9%	18,69	18,9%	6,29	6,4%	4,41	4,5%	1,69	1,7%

La stessa proporzionalità si riscontra anche nel dettaglio delle singole categorie di cui è composto il carico residuo, sottolineando come i carichi fiscali dell’Agenzia delle entrate siano sempre di misura rilevante rispetto agli altri enti.

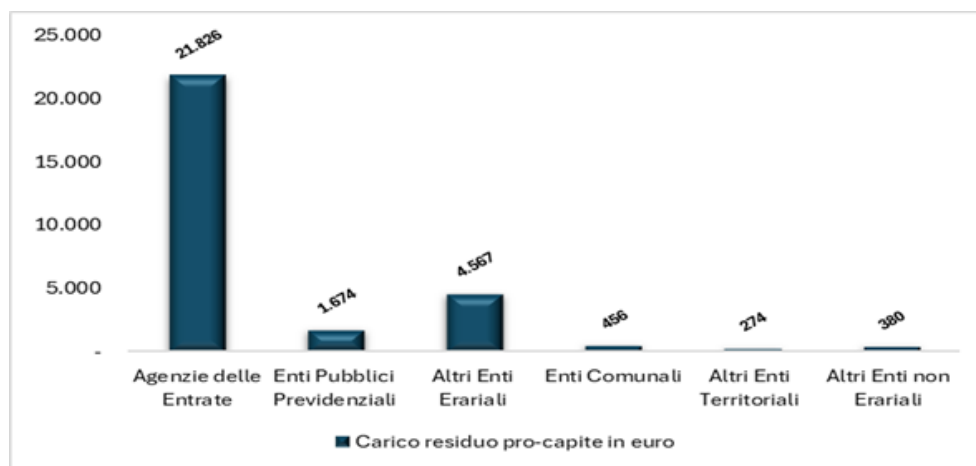
Nel seguente grafico è rappresentato il **carico residuo contabile** rapportato al **numero di singoli crediti**, distinto per ente creditore:

Figura 10



Se si ha riguardo al valore medio dei singoli crediti ancora da riscuotere, emerge che il **valore medio pro-capite** è di quasi 22 mila euro per l’Agenzia delle entrate, di circa 1.670 euro per l’INPS/INAIL, ed è di poco più 274 euro per gli altri enti territoriali. Più in dettaglio:

**Figura 11**



#### 2.4. Suddivisione per distribuzione territoriale del carico residuo

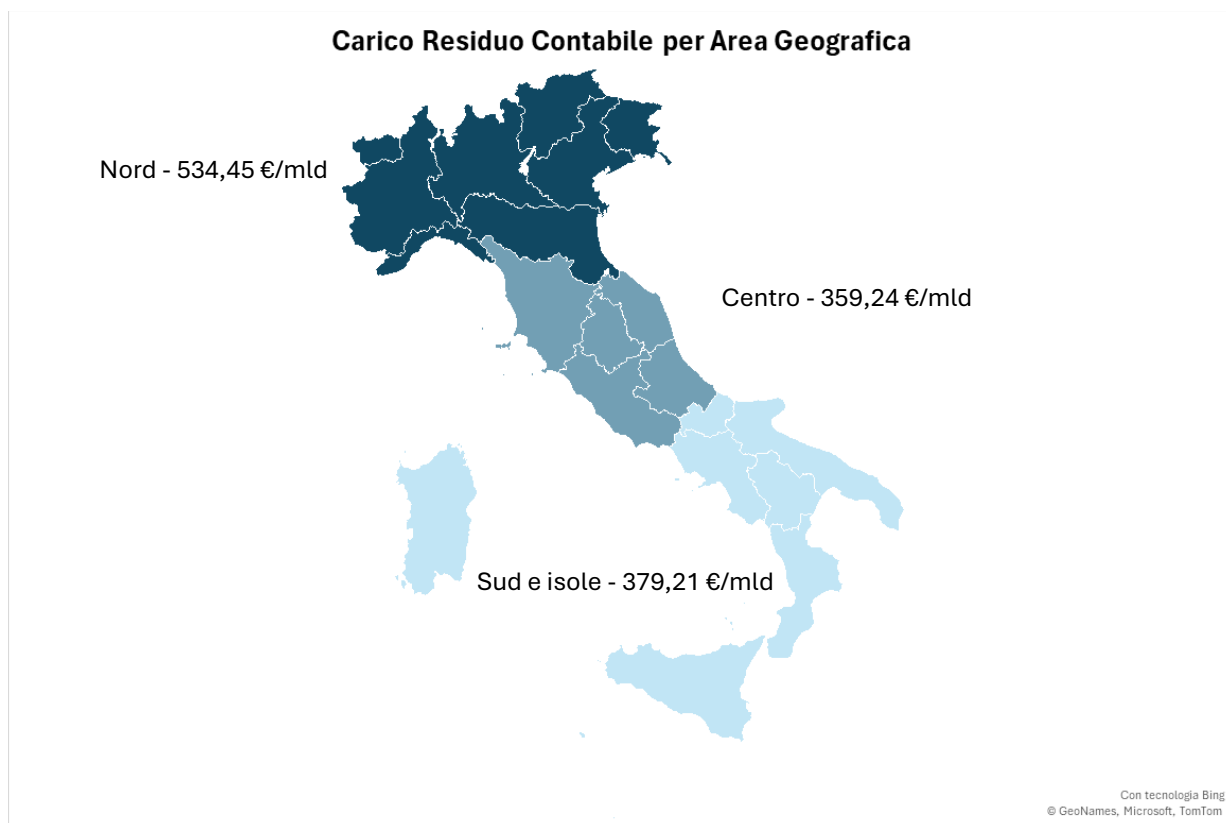
Da ultimo, si offre una panoramica della **distribuzione territoriale del carico residuo contabile per Regioni**, da cui emerge che nelle sole prime tre regioni (Lombardia, Campania e Lazio) si concentra la metà del carico residuo:

**Figura 12**

Regione	Carico Residuo Contabile		% Carico Residuo Contabile	
	Importi	Cumulata	Importi	Cumulata
Lombardia	259,07	259,07	20,35%	20,35%
Lazio	226,50	485,57	17,79%	38,15%
Campania	152,36	637,93	11,97%	50,12%
Emilia-Romagna	87,74	725,67	6,89%	57,01%
Sicilia	87,74	813,41	6,89%	63,90%
Veneto	70,72	884,13	5,56%	69,46%
Puglia	67,88	952,01	5,33%	74,79%
Piemonte	66,70	1.018,71	5,24%	80,03%
Toscana	65,13	1.083,84	5,12%	85,15%
Calabria	35,92	1.119,76	2,82%	87,97%
Marche	29,74	1.149,50	2,34%	90,31%
Liguria	27,89	1.177,39	2,19%	92,50%
Abruzzo	24,75	1.202,14	1,94%	94,44%
Sardegna	22,34	1.224,48	1,76%	96,20%
Friuli Venezia Giulia	13,27	1.237,75	1,04%	97,24%
Umbria	13,12	1.250,87	1,03%	98,27%
Trentino-Alto Adige	7,52	1.258,39	0,59%	98,86%
Basilicata	7,05	1.265,44	0,55%	99,41%
Molise	5,92	1.271,36	0,47%	99,88%
Valle d'Aosta	1,54	1.272,90	0,12%	100,00%
<b>TOTALE</b>	<b>1.272,90</b>		<b>100,00%</b>	

Di seguito la ripartizione del carico residuo contabile tra le regioni del Nord, del Centro e del Sud e Isole.

Figura 13



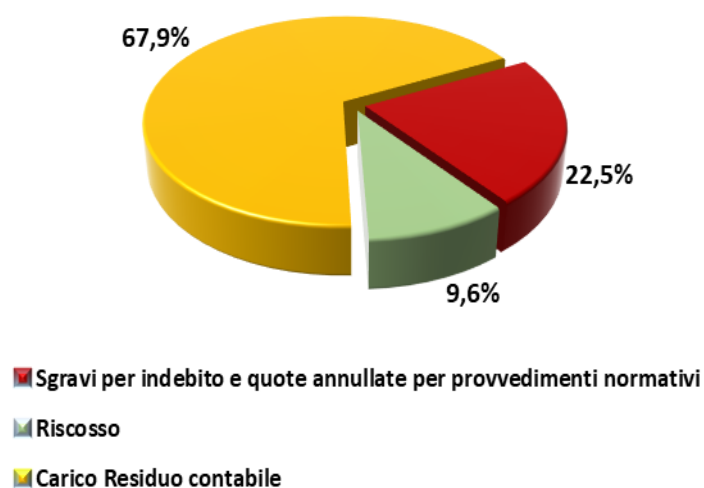
### 3. RISULTATI DELL'ANALISI

In questo paragrafo sono illustrati i principali risultati delle analisi della Commissione, condotte tenuto conto del termine previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 110 del 2024 (ossia il 31 dicembre 2025). Attraverso tali analisi, che pertanto non si soffermano su alcuni aspetti, quali ad esempio l'incidenza dell'adesione da parte delle varie tipologie dei contribuenti a piani di rateazione o a definizioni agevolate, si è cercato di comprendere le problematiche di fondo che hanno determinato l'accumulo del magazzino e, quindi, di individuare le possibili misure in grado di efficientare la riscossione del magazzino residuo e, a regime, anche dei nuovi carichi. Le valutazioni hanno tenuto conto anche delle esigenze di assicurare una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate e che la stessa sia condotta in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, in modo da evitare sottrazioni all'obbligo tributario.

Prendendo in considerazione i dati della Figura 1 del paragrafo precedente, si riporta di seguito una prima analisi riguardante le *performance* del sistema della riscossione pubblica nel periodo 2000-2024. Avuto riguardo ai carichi affidati nel periodo 2000-2024, è infatti possibile calcolare: i) il *tasso di sgravio e annullamento*, pari al 22,5%; ii) il *tasso di riscossione*, pari a 9,6%; iii) l'*incidenza del carico residuo contabile*, pari al 67,9% del carico affidato.

Figura 14

#### Esito Carico Affidato periodo 2000-2024



### 3.1 Carichi riscossi e carichi annullati

Il primo indicatore (*tasso di sgravio e annullamento*) riguarda gli importi annullati con provvedimenti di sgravio in autotutela emessi dagli stessi enti creditori, in quanto non dovuti dai contribuenti, o disposti con decisioni dell'autorità giudiziaria. In tale ambito rilevano anche gli importi annullati a seguito dell'integrale pagamento delle somme dovute per le varie edizioni di definizione agevolata e gli importi annullati a seguito dello stralcio dei carichi disposti con norme primarie.

Il *tasso di riscossione* dà, invece, la misura dell'efficacia complessiva del sistema di riscossione e dell'azione dell'agente della riscossione.

Nella tabella seguente si riportano sia i tassi di sgravio e annullamento, sia i tassi di riscossione registrati nel periodo 2000-2024, con distinzione della tipologia di ente creditore.

**Figura 15**

dati in Miliardi di Euro	Carichi affidati dal 2000 al 2024	Distinzione per tipologia di ente creditore					
		Agenzia delle entrate	Altri enti erariali	Enti pubblici previdenziali	Enti Comunali	Altri Enti territoriali	Altri enti non erariali
		2000-2024	2000-2024	2000-2024	2000-2024	2000-2024	2000-2024
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.874,62</b>	<b>1.365,61</b>	<b>101,37</b>	<b>296,24</b>	<b>65,32</b>	<b>24,38</b>	<b>21,70</b>
Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	421,39	274,78	24,96	97,32	17,05	3,80	3,47
di cui per provvedimenti normativi	95,80	26,78	5,71	49,31	9,90	2,18	1,91
Tasso di sgravio e annullamento dei carichi affidati	22,5%	20,1%	24,6%	32,9%	26,1%	15,6%	16,0%
Tasso di sgravio e annullamento dei carichi affidati, al netto dei provvedimenti normativi	17,4%	18,2%	19,0%	16,2%	10,9%	6,6%	7,2%
Riscosso	180,32	86,38	6,94	53,17	21,11	5,77	6,96
Tasso di riscossione sul Carico Ruoli affidato totale	9,6%	6,3%	6,8%	17,9%	32,3%	23,7%	32,1%
Tasso di riscossione al netto di sgravi e annullamenti	12,4%	7,9%	9,1%	26,7%	43,7%	28,0%	38,2%
<b>Carico Residuo contabile</b>	<b>1.272,90</b>	<b>1.004,45</b>	<b>69,47</b>	<b>145,74</b>	<b>27,16</b>	<b>14,81</b>	<b>11,27</b>

**Il tasso di sgravio e annullamento** dei carichi affidati dal 2000 al 2024, come detto, è pari al **22,5%**: ciò significa che quasi  $\frac{1}{4}$  del valore dei crediti affidati dagli enti creditori è stato successivamente annullato, denotando, quindi, un *vulnus* del sistema nel suo complesso. Il tasso di sgravio e annullamento più alto tra gli enti creditori riguarda i crediti degli Enti Pubblici Previdenziali (32,9%), mentre quello più basso è quello degli Altri enti territoriali (15,6%). Tuttavia, scorporando i provvedimenti normativi (importi annullati in quanto oggetto di definizione agevolata o stralcio), il tasso di sgravio generale scende al 17,4%. In questo caso, il tasso di sgravio e annullamento maggiore riguarda i crediti erariali, ossia Agenzia delle entrate al 18,2% e Altri enti erariali 19,0%; anche in tal caso, il tasso di sgravio e annullamento più basso riguarda i crediti degli Altri enti territoriali.

**Il tasso di riscossione** dei carichi affidati dal 2000 al 2024 si attesta, invece, al **9,6%**, di conseguenza i carichi riscossi sono meno della metà di quelli annullati (22,5%). Il tasso di riscossione minore riguarda i crediti erariali (Agenzia delle entrate 6,3% e Altri enti erariali 6,8%), mentre quello **maggiore riguarda i crediti degli Enti comunali (32,3%)**, seguiti dai crediti degli Altri enti non erariali (32,1%). Esaminando, invece, il **tasso di riscossione al netto di sgravi e annullamenti**, la percentuale di successo aumenta al **12,4%**. In tal caso, il tasso di riscossione aumenta al 43,7% per gli Enti comunali (che si conferma quello più alto) e al 7,9% per l’Agenzia delle entrate (quello più basso).

Da tali dati si evince la necessità che le amministrazioni coinvolte implementino le procedure al fine di diminuire il tasso di sgravio e annullamento dei carichi affidati e ricondurlo entro limiti fisiologici. In tale prospettiva, al netto degli interventi normativi, **è di fondamentale importanza assicurare la qualità degli atti di accertamento affidati all’agente della riscossione**, evitando così, per quanto possibile, di iscrivere a ruolo partite che poi vengano annullate dallo stesso ente creditore ovvero dall’autorità giurisdizionale. Ne trarrebbe beneficio tutto il sistema e, per quanto qui di interesse, anche l’agente della riscossione che avrebbe la possibilità di destinare più risorse alle attività connesse ai crediti effettivamente riscuotibili.

Sul tema della proficuità ed efficacia dell’azione di accertamento sostanziale, appare significativa l’analisi delle modalità di definizione degli accertamenti eseguiti dall’Agenzia delle entrate. Nel corso del quinquennio 2019-2023, come segnalato dalla Corte dei conti<sup>7</sup>, **l’incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente, ossia senza adesione bonaria né contestazione in giudizio, sul totale degli accertamenti eseguiti è stata piuttosto elevata e, nel 2023, è stata quantificata intorno al 24% (se rapportata in termini finanziari, ovvero come incidenza in rapporto alla maggiore imposta accertata complessiva, è stata ancora più elevata, pari a circa il 40%)**.

Il dato evidenzia come una quota rilevante dell’attività di controllo sostanziale si indirizzi verso posizioni per le quali il contribuente non ha interesse né a definire bonariamente l’accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, né a contestarlo nella sede contenziosa. **Si conferma, quindi, che una parte rilevante dell’attività di controllo dell’Agenzia delle entrate si concentra su posizioni per le quali è alto il rischio di infruttuosità delle relative procedure di riscossione, con inefficacia dell’impiego di risorse**. Conseguentemente, per quanto

---

<sup>7</sup> V. Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 2023, vol. I. Tomo I, pag. 87.

possibile, sarebbe opportuno che l’Agenzia delle entrate, in sede di programmazione, selezioni prioritariamente posizioni proficue in termini di esigibilità del credito erariale; al momento dell’affidamento dei carichi all’agente della riscossione, tenuto conto dei dati a propria disposizione, effettui una preventiva classificazione dei crediti in base alle effettive possibilità di riscossione, in modo da consentire a quest’ultimo, anche alla luce dei dati in suo possesso, di scaricare prontamente quelli che hanno remote possibilità di incasso.

Relativamente al tasso di riscossione – che, ferme restando le regole legali della riscossione pubblica, chiama in gioco più direttamente la *performance* dell’agente della riscossione – si rileva come il maggior beneficio nel periodo 2000-2004 sia stato assicurato agli enti comunali, per i quali è stato riscosso quasi la metà del valore dei crediti affidati (43,7%, calcolato al netto degli sgravi e degli annullamenti), mentre la *performance* peggiore è stata registrata dai crediti affidati dall’Agenzia delle entrate (7,9% al netto degli sgravi e degli annullamenti). Sembra emergere, pertanto, che il sistema della riscossione e il modello organizzativo-gestionale dell’agente della riscossione sia stato più efficace nella riscossione dei crediti medio-piccoli vantati prevalentemente da enti non erariali nei confronti delle persone fisiche e meno efficace nella riscossione dei crediti medio-grandi, vantati prevalentemente dall’Agenzia delle entrate nei confronti delle persone giuridiche. In tal senso, probabilmente, **sarebbe auspicabile un riequilibrio del sistema della riscossione e del modello organizzativo-gestionale dell’AdeR per renderlo più efficace nella riscossione dei crediti di maggiore rilevanza.**

Nella figura seguente sono riportati i tassi di riscossione rispetto al carico lordo affidato, suddiviso per singolo ente creditore e per tipologia di soggetto debitore:

Figura 16

Ente creditore	Descrizione (€/mld)	Carichi affidati dal 2000 al 2024		Distinzione per tipologia di soggetto					
				Persona Fisica senza attività economica		Persona Fisica con attività economica		Persona Giuridica	
Tutti	<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.874,62</b>		<b>497,57</b>	<b>26,5%</b>	<b>240,81</b>	<b>12,8%</b>	<b>1.136,23</b>	<b>60,6%</b>
	Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	421,38	22,5%	138,41	27,8%	53,24	22,1%	229,75	20,2%
	Riscosso sul carico lordo affidato	180,33	9,6%	61,06	12,3%	32,72	13,6%	86,54	7,6%
Agenzia delle entrate	<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.365,61</b>		<b>277,84</b>	<b>20,3%</b>	<b>149,02</b>	<b>10,9%</b>	<b>938,76</b>	<b>68,7%</b>
	Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	274,78	20,1%	62,26	22,4%	30,26	20,3%	182,27	19,4%
	Riscosso sul carico lordo affidato	86,38	6,3%	24,07	8,7%	15,49	10,4%	46,81	5,0%
Altri enti erariali	<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>101,37</b>		<b>66,24</b>	<b>65,3%</b>	<b>12,95</b>	<b>12,8%</b>	<b>22,18</b>	<b>21,9%</b>
	Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	24,96	24,6%	17,22	26,0%	2,60	20,1%	5,13	23,1%
	Riscosso sul carico lordo affidato	6,94	6,8%	3,37	5,1%	0,99	7,6%	2,58	11,6%
Enti previdenziali	<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>296,24</b>		<b>96,46</b>	<b>32,6%</b>	<b>58,41</b>	<b>19,7%</b>	<b>141,37</b>	<b>47,7%</b>
	Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	97,32	32,9%	45,27	46,9%	16,92	29,0%	35,13	24,8%
	Riscosso sul carico lordo affidato	53,17	17,9%	16,07	16,7%	9,72	16,6%	27,38	19,4%
Comuni	<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>65,32</b>		<b>35,54</b>	<b>54,4%</b>	<b>9,40</b>	<b>14,4%</b>	<b>20,38</b>	<b>31,2%</b>
	Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	17,05	26,1%	10,07	28,3%	2,15	22,9%	4,83	23,7%
	Riscosso sul carico lordo affidato	21,11	32,3%	11,29	31,8%	2,73	29,0%	7,08	34,7%
Altri enti territoriali	<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>24,38</b>		<b>15,18</b>	<b>62,3%</b>	<b>4,32</b>	<b>17,7%</b>	<b>4,88</b>	<b>20,0%</b>
	Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	3,80	15,6%	2,34	15,4%	0,58	13,4%	0,88	18,0%
	Riscosso sul carico lordo affidato	5,77	23,7%	3,73	24,6%	1,01	23,4%	1,03	21,1%
Altri enti	<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>21,70</b>		<b>6,32</b>	<b>29,1%</b>	<b>6,72</b>	<b>31,0%</b>	<b>8,66</b>	<b>39,9%</b>
	Sgravi per indebiti e quote annullate per provvedimenti normativi	3,47	16,0%	1,25	19,8%	0,72	10,7%	1,51	17,4%
	Riscosso sul carico lordo affidato	6,96	32,1%	2,53	40,0%	2,77	41,2%	1,66	19,2%

Pertanto, la percentuale totale del riscosso sul carico lordo affidato relativa alle persone giuridiche, pari al 7,6%, è di 2 punti percentuale inferiore rispetto al tasso medio (9,6%) e pari quasi alla metà rispetto tasso di riscossione associato alle persone fisiche con attività economica (13,6%). Tale evidenza induce a riflettere sulla necessità di **presidiare maggiormente il momento dell'insorgenza del debito delle persone giuridiche, anche al fine di contrastare casi di insolvenza preordinata.**

### 3.2. Carichi residui

Esaminati il tasso di riscossione e il tasso di sgravio o annullamento, si può dunque passare all'esame del magazzino residuo che, come detto rappresenta quasi il 68% dei carichi affidati.

Il tema di fondo è esaminare il valore di tale magazzino o, quantomeno, individuare l'ammontare dei crediti che hanno aspettative di riscossione.

Per effettuare una valutazione dei crediti presenti nel magazzino è necessario effettuare un processo di *due diligence* del portafoglio che ordinariamente si svolge in due fasi:

➤ Analisi preliminare:

- ✓ analisi *data base* e segmentazione dei crediti per importi, area geografica, tipo debitore (privati o aziende), tipologia credito (garantiti o non garantiti), vetustà del credito (*vintage*);
- ✓ analisi e stima preliminare degli incassi attesi dalla gestione del portafoglio.

➤ Due diligence:

- ✓ analisi legale delle pratiche con revisione della documentazione legale a disposizione;
- ✓ valutazione delle garanzie, in particolare degli immobili a garanzia dei crediti «*secured*»;
- ✓ analisi di *business* e finanziaria – in particolare per aziende classificate UTP (*Unlikely To Pay*);
- ✓ raccolta degli elementi precedentemente indicati e stima degli incassi e costi associati all'attività di recupero del portafoglio di crediti.

Si tratta chiaramente di un processo – con i relativi tempi e costi – che deve essere fatto da esperti del settore e che presuppone l'accesso alle informazioni (*data base* e documentazione) in possesso dell'agente della riscossione nonché ad altre banche dati pubbliche.

Data l'impossibilità, in questa fase, di procedere in tal senso e tenuto conto del mandato e dei poteri propri della Commissione, è stato chiesto all'AdeR di effettuare una valutazione del grado di riscuotibilità dei crediti presenti nel magazzino, mettendo in luce: a) i crediti non riscuotibili o, comunque, con remote possibilità di riscossione (crediti prescritti ovvero riferiti a soggetti deceduti o ditte cessate); b) i carichi temporaneamente non riscuotibili (carichi sospesi); c) i crediti *in bonis*; d) i carichi esigibili, ma in sofferenza; e) carichi ancora da lavorare.

L'AdeR ha, quindi, fornito una valutazione del grado di riscuotibilità dei crediti presenti nel magazzino, ovvero dei **1.272,90 miliardi di euro**, individuando tre categorie:

- 1) *crediti che presentano un profilo di non riscuotibilità*, individuati in forma massiva sulla base delle informazioni presenti sul sistema informativo operativo ovvero attraverso valutazioni puntuali delle singole posizioni;
- 2) *crediti che presentano un profilo di riscuotibilità, relativamente ai quali non è tuttavia possibile effettuare una stima dell'aspettativa di riscossione*, poiché sono correlati ad eventi per i quali non è possibile effettuare una valutazione in forma massiva;
- 3) *crediti riscuotibili per i quali è possibile effettuare una stima massiva dell'aspettativa di riscossione* attraverso l'elaborazione e l'applicazione di un modello statistico con valore predittivo, fondato sul dato esperienziale relativo ai volumi di riscossione che effettivamente è stato possibile conseguire in un determinato arco temporale per classi omogenee di crediti. Per tali crediti è stata, poi, valutata l'aspettativa di riscossione in relazione a un'analisi esplorativa delle caratteristiche che possono consentire di stimare una maggiore o minore solvibilità del contribuente (a titolo esemplificativo, la frequenza dei tentativi di notifica di atti esattoriali che non sono stati perfezionati per irreperibilità del contribuente, i pagamenti effettuati negli ultimi 12 mesi, la fascia di debito complessivo del contribuente).

Di seguito si riporta la tabella nella quale sono riportate le tre categorie e relativi sottoinsiemi, distinte per periodo di affidamento:

**Figura 17**

Importi in Miliardi di Euro con dati contabili aggiornati al 31 gennaio 2025	Carichi affidati dal 2000 al 2024	Distinzione per data affidamento		
		2000-2010	2011-2017	2018-2024
<b>Carico Residuo contabile (A)</b>	<b>1.272,90</b>	<b>336,42</b>	<b>446,92</b>	<b>489,56</b>
<b>Crediti con profilo di non riscuotibilità (B)</b>	<b>537,75</b>	<b>225,77</b>	<b>213,54</b>	<b>98,44</b>
Crediti valutati puntualmente come inesigibili	188,62	63,28	80,07	45,26
Crediti relativi a persone fisiche decedute	35,69	18,97	11,57	5,15
Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese	166,73	68,13	66,73	31,88
Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa	65,22	18,01	33,41	13,79
Crediti relativi a contribuenti nullatenenti	11,10	7,17	3,94	0,00
Crediti Prescritti (non rientranti nelle categorie precedenti)	70,39	50,21	17,82	2,36
<b>Crediti con profilo di riscuotibilità non determinabile (C)</b>	<b>167,31</b>	<b>31,92</b>	<b>65,91</b>	<b>69,48</b>
Crediti relativi a soggetti sottoposti a procedura concorsuale	145,02	28,01	58,98	58,03
Crediti per i quali è stata disposta la sospensione della riscossione	22,29	3,91	6,93	11,45
<b>Carico Residuo contabile con aspettativa di riscossione (A - B - C)</b>	<b>567,85</b>	<b>78,73</b>	<b>167,48</b>	<b>321,64</b>

Come si evince dalla tabella fornita da AdeR, i crediti con profilo di non riscuotibilità sono 537,75 miliardi, poco più del 42% del carico residuo. I crediti con profilo di riscuotibilità ammontano, invece, a 735 miliardi, pari al 58% del magazzino, di cui 167,31 miliardi relativi a carichi che presentano prospettive di riscossione non determinabili massivamente e 567,85 miliardi che hanno prospettive di riscossione stimate in modo massivo.

### 3.2.1 Crediti riscuotibili

Come accennato, i crediti riscuotibili ammontano a circa **735 miliardi** che, a loro volta, si suddividono in base alle modalità di determinazione del loro grado di riscuotibilità, puntuale (167 miliardi circa) o massivo (568 miliardi circa).

Nella tabella seguente sono riportati i crediti che presentano un profilo di riscuotibilità, distinti per tipologia di ente creditore:

**Figura 18**

Importi in Miliardi di Euro con dati contabili aggiornati al 31 gennaio 2025	Carichi affidati dal 2000 al 2024		Distinzione per tipologia di ente creditore											
			Agenzia delle entrate		Altri enti erariali		Enti pubblici previdenziali		Enti Comunali		Altri Enti territoriali		Altri enti non erariali	
Carico Ruoli affidato	1.874,62		1.365,61	72,8%	101,37	5,4%	296,24	15,8%	65,32	3,5%	24,38	1,3%	21,70	1,2%
Carico Residuo contabile (A)	1.272,90		1.004,45	78,9%	69,47	5,5%	145,74	11,4%	27,16	2,1%	14,81	1,2%	11,27	0,9%
Crediti con profilo di riscuotibilità non determinabile	167,31	13,1%	136,11	81,4%	7,89	4,7%	18,38	11,0%	1,97	1,2%	0,94	0,6%	2,02	1,2%
Crediti relativi a soggetti sottoposti a procedura concorsuale	145,02	86,7%	121,85	89,5%	4,95	62,70%	14,68	79,86%	1,28	65,04%	0,63	66,97%	1,63	80,68%
Crediti per i quali è stata disposta la sospensione della riscossione	22,29	13,3%	14,25	10,5%	2,94	37,30%	3,70	20,14%	0,69	34,96%	0,31	33,03%	0,39	19,32%
Carico Residuo contabile con aspettativa di riscossione	567,85	44,6%	405,84	71,5%	37,43	6,6%	86,05	15,2%	19,72	3,5%	11,52	2,0%	7,29	1,3%

I crediti con profilo di riscuotibilità non determinabile in modo massivo ammontano, come sottolineato, a circa 167 miliardi di euro. Per tali crediti, AdeR ha rappresentato di non essere in grado di effettuare una stima del loro grado di riscuotibilità, atteso che la valutazione della possibilità di recupero presuppone la disponibilità di elementi che non sono in possesso dell'agente della riscossione (nel caso delle procedure concorsuali) ovvero la riscuotibilità è correlata ad eventi indipendenti dall'azione di AdeR (nel caso delle sospensioni).

Per una stima del valore di tali crediti, occorrerebbe, dunque, una vera e propria *due diligence* in modo tale da avere:

- per i crediti relativi a soggetti sottoposti a procedura concorsuale in corso, una valutazione puntuale dell'attivo di ciascuna procedura, nonché dell'ammontare e del grado di privilegio degli altri debiti del fallimento verso creditori diversi da AdeR;
- per i crediti sospesi, lo stato del procedimento presso l'ente impositore ovvero del processo innanzi all'autorità giudiziaria, verificandone l'eventuale definizione.

Per i *crediti con profilo di riscuotibilità determinabile in modo massivo*, quantificati in circa 568 miliardi, AdeR, attraverso l'elaborazione e l'applicazione di un modello statistico con valore predittivo, ha fornito una stima del grado di riscossione dei crediti riscuotibili valutabili massivamente.

A tal fine i crediti sono stati classificati e valutati in base all'aspettativa di riscossione, stimando la solvibilità del debitore-contribuente (quali la frequenza dei tentativi di notifica di atti esattoriali che non sono stati perfezionati per irreperibilità del contribuente, i pagamenti effettuati negli ultimi 12 mesi, la fascia di debito complessivo del contribuente).

In estrema sintesi, il modello utilizzato è stato sviluppato attraverso i seguenti passaggi logici: *i) individuazione delle classi di analisi; ii) determinazione della curva storica degli incassi per ciascuna classe di analisi; iii) determinazione dell'aspettativa di riscossione residua.*

Va precisato che la stima effettuata da AdeR in merito alla solvibilità del debitore, non tiene conto di alcuni elementi fondamentali, come la consistenza attuale delle disponibilità su eventuali conti correnti intestati al debitore. Inoltre, tale stima non prende direttamente in considerazione eventuali garanzie legate al credito oggetto di riscossione.

### *3.2.2 Crediti con remote prospettive di riscossione*

Si tratta di carichi affidati dal 2000 al 2024 per i quali le informazioni disponibili evidenziano caratteristiche di formale o sostanziale inesigibilità e, quindi, privi di aspettative di riscossione. **Ammontano a 538 miliardi** e su di essi dovrà evidentemente concentrarsi l'attenzione della Commissione ai fini delle proposte di discarico.

Nella tabella seguente, fornita da AdeR, sono riportati i crediti senza aspettativa di riscossione, suddivisi per ente creditore:

**Figura 19**

Importi in Miliardi di Euro con dati contabili aggiornati al 31 gennaio 2025	Carichi affidati dal 2000 al 2024		Distinzione per tipologia di ente creditore											
			Agenzia delle entrate		Altri enti erariali		Enti pubblici previdenziali		Enti Comunali		Altri Enti territoriali		Altri enti non erariali	
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.874,62</b>		<b>1.365,61</b>	<b>72,8%</b>	<b>101,37</b>	<b>5,4%</b>	<b>296,24</b>	<b>15,8%</b>	<b>65,32</b>	<b>3,5%</b>	<b>24,38</b>	<b>1,3%</b>	<b>21,70</b>	<b>1,2%</b>
<b>Carico Residuo contabile (A)</b>	<b>1.272,90</b>		<b>1.004,45</b>	<b>78,9%</b>	<b>69,47</b>	<b>5,5%</b>	<b>145,74</b>	<b>11,4%</b>	<b>27,16</b>	<b>2,1%</b>	<b>14,81</b>	<b>1,2%</b>	<b>11,27</b>	<b>0,9%</b>
<b>Crediti con profilo di non riscuotibilità (B)</b>	<b>537,75</b>	<b>42,2%</b>	<b>462,50</b>	<b>86,0%</b>	<b>24,15</b>	<b>4,5%</b>	<b>41,32</b>	<b>7,7%</b>	<b>5,47</b>	<b>1,0%</b>	<b>2,34</b>	<b>0,4%</b>	<b>1,96</b>	<b>0,4%</b>
Crediti valutati puntualmente come inesigibili	188,62	<b>35,1%</b>	171,21	37,0%	12,06	49,95%	4,76	11,51%	0,28	5,14%	0,17	7,13%	0,13	6,74%
Crediti relativi a persone fisiche decedute	35,69	<b>6,6%</b>	25,36	5,5%	3,71	15,37%	3,65	8,84%	1,77	32,35%	0,82	35,04%	0,38	19,13%
Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese	166,73	<b>31,0%</b>	150,39	32,5%	1,69	6,99%	12,82	31,03%	1,01	18,41%	0,30	12,77%	0,53	27,20%
Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa	65,22	<b>12,1%</b>	57,93	12,5%	1,12	4,62%	5,30	12,82%	0,34	6,30%	0,17	7,45%	0,35	17,95%
Crediti relativi a contribuenti nullatenenti	11,10	<b>2,1%</b>	8,29	1,8%	1,13	4,69%	1,33	3,21%	0,21	3,91%	0,04	1,86%	0,10	4,96%
Crediti Prescritti (non rientranti nelle categorie precedenti)	70,39	<b>13,1%</b>	49,32	10,7%	4,44	18,37%	13,47	32,60%	1,85	33,89%	0,84	35,75%	0,47	24,00%

Come emerge dalla tabella, l'incidenza dei crediti con profilo di non riscuotibilità rispetto al carico residuo contabile non è omogenea tra i vari enti creditori. Ad esempio, i crediti dell'Agenzia delle entrate rappresentano quasi il 79% del magazzino ma, se si ha riguardo ai crediti con profilo di non riscuotibilità, questi incidono per l'86% del totale. All'opposto, per gli Altri enti territoriali l'incidenza dei loro crediti sul magazzino è dell'1,2% mentre l'incidenza dei loro crediti non riscuotibili rispetto al totale dei crediti non riscuotibili è soltanto dello 0,4%. Questo significa che **le cause di non riscuotibilità incidono maggiormente sui crediti di importo rilevante e meno sui cd. microcrediti** (per l'Agenzia delle entrate il valore medio dei crediti affidati è di circa 22 mila euro, mentre per gli Altri enti territoriali il valore medio è di 274 euro).

A seguito degli ulteriori elementi forniti dall'AdeR e delle riclassificazioni effettuate dalla Commissione, **i crediti difficilmente riscuotibili sono stati suddivisi in due categorie:**

- a) **crediti ritenuti giuridicamente non più esigibili**, poiché è intervenuta una causa di estinzione dell'obbligazione tributaria, come il decesso della persona fisica senza trasmissione del rapporto agli eredi, la cancellazione della società dal registro delle imprese ovvero perché si tratta di crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa oppure di crediti prescritti. Tale tipologia di

crediti ammonta a **circa 338 miliardi di euro** (ovvero il 26,6 % di tutto il carico residuo);

- b) **crediti con remote prospettive di riscossione**, già valutati come inesigibili dall'agente della riscossione ovvero perché riferiti a contribuenti nullatenenti, pari a **circa 200 miliardi**.

Nella categoria sub a) “**crediti ritenuti giuridicamente non più esigibili**” vi rientrano:

**A1) Crediti relativi a persone fisiche decedute (35,69 miliardi):** rientrano in tale categoria i crediti vantati nei confronti dei soggetti deceduti, relativamente ai quali - dalle risultanze di Anagrafe Tributaria - è emersa la mancata presentazione della dichiarazione di successione, ovvero i crediti vantati nei confronti dei contribuenti deceduti da oltre dieci anni, per i quali sono decorsi i termini di prescrizione. Rientrano in tale categoria anche le pendenze non trasmissibili agli eredi (quali le quote iscritte a ruolo a titolo di sanzione, unitamente al relativo capitale, o i carichi afferenti alle sanzioni amministrative, come a titolo esemplificativo quelle afferenti al Codice della Strada);

**A2) Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese (166,73 miliardi):** rientrano in tale categoria tutte le società di capitali cancellate dal registro delle imprese. Con riguardo alle società di persone sono state considerate le società cancellate dal medesimo registro da oltre dieci anni;

**A3) Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa (65,22 miliardi):** rientrano in tale categoria i crediti relativi a soggetti per i quali, indagini puntuali (quali, a titolo esemplificativo, le verifiche camerali, gli accessi presso le cancellerie competenti) hanno permesso di rilevare la chiusura della procedura concorsuale. Atteso il carattere non massivo delle verifiche, l'entità delle procedure chiuse potrebbe risultare sottostimata;

**A4) Crediti prescritti (70,39 miliardi):** in un contesto caratterizzato, fino al 2016, dalla presenza di un orientamento giurisprudenziale favorevole a individuare in dieci anni il termine di prescrizione dell'azione di riscossione dei carichi affidati, gli agenti della riscossione succedutisi nel tempo hanno operato notificando ai debitori: a) le cartelle di pagamento, entro nove mesi dalla consegna del ruolo, in conformità a quanto disposto dall'articolo 19, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 112 del 1999; b) i successivi atti di riscossione interruttivi della prescrizione, entro il decimo anno dalla data di notifica della cartella di pagamento ovvero dell'avviso esecutivo. Tuttavia, il tema dell'individuazione del termine di prescrizione dell'azione di

riscossione delle somme affidate all'agente della riscossione è divenuto nel tempo, oggetto di contrasti interpretativi<sup>8</sup>.

Come rappresentato nella tabella seguente, il totale dei “Crediti giuridicamente non più esigibili” (338,03 miliardi) è pari al 18% del carico ruoli affidato nel periodo 2000-2024.

**Figura 20**

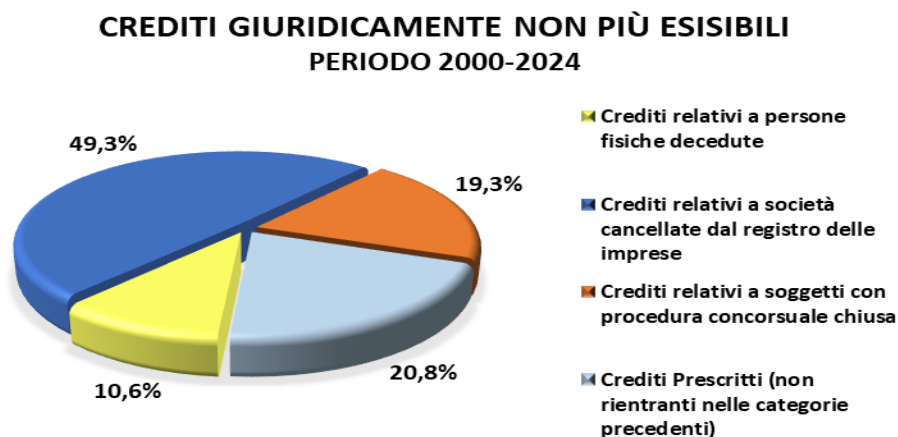
<i>Importi in Miliardi di Euro con dati contabili aggiornati al 31 gennaio 2025</i>	Carichi affidati dal 2000 al 2024	
	Importo	%
<b>Carico Ruoli affidato</b>	<b>1.874,62</b>	<b>100%</b>
<b>Crediti non riscuotibili perché giuridicamente non più esigibili</b>	<b>338,03</b>	<b>18,0%</b>
Crediti relativi a persone fisiche decedute	35,69	10,6%
Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese	166,73	49,3%
Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa	65,22	19,3%
Crediti Prescritti (non rientranti nelle categorie precedenti)	70,39	20,8%

Nello specifico si evidenzia che il 10,6% è formato dai “Crediti relativi a persone fisiche decedute”, mentre il 50% circa è costituito dai “Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese”. Se a questi ultimi si aggiungono i “Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa” (19,3%), **la percentuale di estinzione dei crediti riferiti alle persone giuridiche arriva quasi al 70% (al netto delle estinzioni dovute alla prescrizione).**

<sup>8</sup> Per lungo tempo, una parte significativa della giurisprudenza, sia di legittimità, sia di merito (cfr. in particolare, Cass. n. 4338 del 24.02.2014; Cass. n. 5060 del 15 marzo 2016 e Cass. n. 11749 dell'8 giugno 2016), aveva aderito alla conclusione che, una volta divenuta irretrattabile la pretesa azionata con la notifica dell'atto prodromico all'attività di riscossione coattiva, il termine di prescrizione riferibile a tale attività fosse in ogni caso quello decennale di cui all'art. 2946 cod. civ.. Di diverso avviso era stata, invece, un'altra parte della giurisprudenza di Cassazione, e tale differente orientamento venne poi confermato dalle Sezioni Unite che, chiamate in causa dalla Sezione VI per dirimere le “disarmonie” emerse sull'argomento all'interno della Suprema Corte, nella sentenza n. 23397/2016 affrontarono specificamente “l'interpretazione da dare all'art. 2953 cod. civ. con riguardo specifico all'operatività o meno della ivi prevista conversione del termine di prescrizione breve in quello ordinario decennale nelle fattispecie originarie: “*si può verificare la conversione della prescrizione da breve a decennale soltanto per effetto di sentenza passata in giudicato, oppure di decreto ingiuntivo che abbia acquisito efficacia di giudicato formale e sostanziale*”.

Da ultimo, si rappresenta il fenomeno con il seguente grafico:

Figura 21



Nella categoria sub **b)** dei “**crediti esistenti, ma con remote prospettive di riscossione**” rientrano:

**B1) Crediti valutati puntualmente come inesigibili:** rientrano in tale categoria i crediti per i quali, dopo una puntuale analisi da parte delle strutture territoriali competenti, è stata verificata l'inesigibilità. Si tratta, in particolare, di posizioni riconducibili al perimetro delle c.d. morosità rilevanti, ovvero contribuenti con oltre 250.000 euro di debiti pregressi. L'analisi è stata effettuata ai fini della presentazione delle comunicazioni di inesigibilità agli enti creditori interessati. Tali comunicazioni non avranno luogo, attese le nuove previsioni contenute nel decreto legislativo n. 110 del 2024 che le hanno abrogate, per sostituirle con la previsione del discarico automatico al ricorrere dei presupposti di legge.

**B2) Crediti relativi a contribuenti nullatenenti:** in base a quanto rappresentato da AdeR, rientrano in tale categoria i crediti relativi a soggetti per i quali, all'esito dell'ultimo accesso effettuato presso l'Anagrafe Tributaria, non risultano beni o rapporti economici sui quali indirizzare l'azione relativa. Relativamente a tali soggetti si procede, comunque, all'invio di solleciti di pagamento e alla notifica di avvisi di intimazione, nel tentativo di stimolarne l'adempimento spontaneo. Nell'ambito di tale categoria di debitori, seguendo logiche di priorità correlate all'entità delle somme da riscuotere, vengono effettuati anche accessi puntuali all'Archivio dei Rapporti Finanziari per rilevare la presenza eventuale di rapporti di tipo finanziario (conti correnti, depositi, cassette di sicurezza) e attivare, in tal caso, pignoramenti presso terzi al ricorrere delle condizioni di relativa esperibilità. In tale contesto, anche le verifiche effettuate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 possono costituire utile

presupposto per l'avvio del pignoramento presso terzi *ex art. 72-bis* del citato decreto n. 602 del 1973. Trattandosi, dunque, di crediti che potrebbero avere comunque una residuale prospettiva di recupero, ai fini della loro inclusione tra quelli privi di tale prospettiva, AdeR ha ritenuto di doverne circoscrivere prudenzialmente il perimetro, ricomprendendo in tale categoria i soli crediti riferibili a soggetti che *“a partire dal 2017, non hanno effettuato alcun pagamento e per i quali non risultano pervenute, dalla stessa data, nuove iscrizioni a ruolo. Si tratta, infatti, di debitori nullatenenti che hanno mostrato la manifesta assenza di propensione al pagamento e per i quali, la mancanza di nuove iscrizioni a ruolo, ha inibito anche il fisiologico effetto trascinarsi, conseguente all'esigenza di notificare atti di invito al pagamento del credito più recente, in uno a quello più vetusto, con funzione sollecitatoria di quest'ultimo, quand'anche con scarsa potenzialità persuasiva.”*

### 3.3. Suddivisione del carico residuo: crediti riscuotibili e crediti difficilmente riscuotibili

Tenuto conto degli esiti dell'analisi, viene riportata la riclassificazione del carico residuo effettuata dalla Commissione sulla base delle informazioni fornite dall'agente della riscossione. In particolare, nella tabella seguente il carico residuo viene suddiviso tra crediti difficilmente riscuotibili, pari a circa 538 miliardi (ovvero crediti giuridicamente non più esigibili per circa 338 miliardi e crediti esistenti, **ma con remote prospettive di riscossione** per circa 200 miliardi) e crediti con prospettive di riscossione, pari a circa 735 miliardi.

Figura 22

Importi in Miliardi di Euro con dati contabili aggiornati al 31 gennaio 2025		Carichi affidati dal 2000 al 2024		Distinzione per data affidamento		
				2000-2010	2011-2017	2018-2024
Carico Residuo contabile		1.272,90		336,42	446,92	489,56
537,75  CREDITI NON RISCOOTIBILI	<b>CREDITI NON RISCOOTIBILI PERCHÉ GIURIDICAMENTE NON PIÙ ESIGIBILI</b>	<b>338,03</b>	<b>26,6%</b>	<b>155,32</b>	<b>129,53</b>	<b>53,17</b>
	<i>Crediti relativi a persone fisiche decedute, per i quali non risulta la trasmissione dei carichi agli eredi</i>	35,69	2,8%	18,97	11,57	5,15
	<i>Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese, per i quali non risultano coobbligati</i>	166,73	13,1%	68,13	66,73	31,88
	<i>Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa</i>	65,22	5,1%	18,01	33,41	13,79
	<i>Crediti Prescritti (non rientranti nelle categorie precedenti)</i>	70,39	5,5%	50,21	17,82	2,36
	<b>CREDITI ESISTENTI, MA NON RISCOOTIBILI IN BASE ALLE ANALISI E ALLE ATTIVITÀ EFFETTUATE DA ADER</b>	<b>199,72</b>	<b>15,7%</b>	<b>70,44</b>	<b>84,01</b>	<b>45,26</b>
	<i>Crediti valutati puntualmente come inesigibili</i>	188,62	94,4%	63,28	80,07	45,26
<i>Crediti relativi a contribuenti nullatenenti</i>	11,10	5,6%	7,17	3,94	0,00	
735,16  CREDITI RISCOOTIBILI	<b>CREDITI CON PROSPETTIVE DI RISCOSSIONE</b>	<b>735,16</b>	<b>57,8%</b>	<b>110,65</b>	<b>233,38</b>	<b>391,12</b>
	<i>Crediti con profilo di parziale riscuotibilità stimabile in modo massivo</i>	567,85	77,2%	78,73	167,48	321,64
	<i>Crediti con profilo di parziale riscuotibilità non stimabile in modo massivo</i>	167,31	22,8%	31,92	65,91	69,48
	<i>Crediti relativi a soggetti sottoposti a procedura concorsuale</i>	145,02	86,7%	28,01	58,98	58,03
	<i>Crediti per i quali è stata disposta la sospensione della riscossione</i>	22,29	13,3%	3,91	6,93	11,45

#### 4. PROPOSTE DELLA COMMISSIONE IN MERITO AI CREDITI DIFFICILMENTE RISCOUOTIBILI

Dal tenore normativo si evince che, sebbene il mandato della Commissione sia limitato alla proposta di interventi sul solo magazzino, nondimeno le soluzioni individuate devono essere coerenti con le regole per il discarico valevoli a regime. In altri termini, i criteri proposti dovranno essere sistematici e coerenti con i criteri dettati per il discarico automatico dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 2025 in poi. Il contributo richiesto alla Commissione è, quindi, orientato alla prospettiva di assicurare una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate e che la stessa sia condotta in condizioni di effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, in modo da evitare situazioni di sottrazione all'obbligo tributario.

L'azione di riscossione è in grado di dispiegare esiti positivi in termini di efficacia dell'azione di recupero in presenza delle seguenti condizioni: a) tempestività; b) stimolo alla *compliance*; c) prioritizzazione; d) differenziazione; e) sistematicità.

A tal fine, **tenuto conto della capacità operativa dell'agente della riscossione, è di fondamentale importanza che l'attività di riscossione coattiva dei crediti pubblici si realizzi assumendo come base di riferimento uno *stock* di crediti sostenibile in termini sia di valore economico complessivo sia di numerosità delle specifiche posizioni da recuperare.** Solo così potrà essere assicurata una gestione del processo di riscossione guidata da criteri di efficienza ed efficacia. Alla luce dell'attuale capacità operativa di AdeR e del carico residuo in gestione, **il discarico del magazzino rappresenta, dunque, un passaggio ineludibile.**

In questa prospettiva, **il compito della Commissione non è, tuttavia, soltanto quello di formulare proposte per il discarico, di tutto o parte del predetto magazzino, coerenti con il nuovo sistema, ma anche quello di proporre soluzioni volte ad efficientare il sistema della riscossione pubblica affinché, da un lato, il problema del magazzino che oggi si vuole risolvere non si ripresenti in futuro e, dall'altro, migliorino strutturalmente i risultati connessi al recupero del magazzino residuo e dei nuovi carichi affidati dal 1° gennaio 2025.** In tal senso, vanno lette anche le disposizioni che prevedono tre diversi *step* temporali per le proposte della Commissione, la quale dovrà evidentemente valutare anche gli esiti delle soluzioni ipotizzate in prima battuta e, nel caso, di affinarle in vista dei successivi discarichi.

##### 4.1. *Proposte sui crediti da discaricare*

Dall'analisi condotta sull'insieme dei dati forniti da AdeR, dettagliati rispetto alle diverse viste di approfondimento richieste, è emerso che, ai fini del discarico, è possibile intervenire in modo generalizzato, utilizzando le informazioni presenti nel

sistema informativo operativo dell’Agenzia e nelle altre banche dati a disposizione, avvalendosi anche di metodologie statistiche che consentono di perimetrare, relativamente a tutto il periodo 2000-2024, i crediti con assai remote prospettive di riscossione e le fattispecie con profilo di non riscuotibilità, rendendo così possibile l’individuazione delle quote discaricabili entro il 31 dicembre 2025. Per le c.d. morosità rilevanti (ovvero contribuenti con oltre 250.000 euro di debiti pregressi) è stata inoltre eseguita da parte di AdeR una valutazione puntuale delle singole quote da discaricare.

Come sopra rappresentato, alla data del 31 gennaio 2025 il valore del magazzino dei carichi affidati dal 2000 al 2024, dai vari enti creditori, ammonta a 1.272,90 miliardi, di cui 537,75 miliardi con un profilo di non riscuotibilità, in quanto le informazioni disponibili evidenziano caratteristiche di formale o sostanziale inesigibilità, e 735,16 miliardi con un profilo di riscuotibilità, suddivisi in 167,31 miliardi relativi a carichi che presentano prospettive di riscossione non determinabili massivamente e in 567,85 miliardi a carichi che hanno prospettive di riscossione stimate in modo massivo da AdeR, in base ad un’analisi statistica basata sull’osservazione del dato storico.

Partendo dalla figura n. 22, riportata nel paragrafo precedente, è possibile individuare i crediti discaricabili perché giuridicamente non esigibili o con remote prospettive di riscossione e quelli che, invece, dovrebbero essere mantenuti, quantomeno in questa fase, in gestione all’AdeR:

Figura 23

Importi in Miliardi di Euro con dati contabili aggiornati al 31 gennaio 2025		Carichi affidati dal 2000 al 2024		Distinzione per data affidamento		
				2000-2010	2011-2017	2018-2024
<b>Carico Residuo contabile</b>		<b>1.272,90</b>		<b>336,42</b>	<b>446,92</b>	<b>489,56</b>
537,75  CREDITI DISCARICABILI (A+B)	<b>A) CREDITI DISCARICABILI PERCHÉ GIURIDICAMENTE NON PIÙ ESIGIBILI</b>	<b>338,03</b>	<b>26,6%</b>	<b>155,32</b>	<b>129,53</b>	<b>53,17</b>
	A1) Crediti relativi a persone fisiche decedute, per i quali non risulta la trasmissione dei carichi agli eredi	35,69	2,8%	18,97	11,57	5,15
	A2) Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese, per i quali non risultano coobbligati	166,73	13,1%	68,13	66,73	31,88
	A3) Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa	65,22	5,1%	18,01	33,41	13,79
	A4) Crediti Prescritti (non rientranti nelle categorie precedenti)	70,39	5,5%	50,21	17,82	2,36
	<b>B) CREDITI DISCARICABILI PERCHÉ, IN BASE ALLE ANALISI E ALLE ATTIVITÀ EFFETTUATE DA ADER, RISULTANO SENZA PROSPETTIVE DI RISCOSSIONE</b>	<b>199,72</b>	<b>15,7%</b>	<b>70,44</b>	<b>84,01</b>	<b>45,26</b>
	B1) Crediti valutati puntualmente come inesigibili	188,62	94,4%	63,28	80,07	45,26
B1) Crediti relativi a contribuenti nullatenenti	11,10	5,6%	7,17	3,94	0,00	
735,16  CREDITI NON DISCARICABILI (C)	<b>C) CREDITI NON DISCARICABILI PERCHÉ HANNO PROSPETTIVE DI RISCOSSIONE</b>	<b>735,16</b>	<b>57,8%</b>	<b>110,65</b>	<b>233,38</b>	<b>391,12</b>
	C.1) Crediti con profilo di parziale riscuotibilità stimabile in modo massivo	567,85	77,2%	78,73	167,48	321,64
	C.2) Crediti con profilo di parziale riscuotibilità non stimabile in modo massivo	167,31	22,8%	31,92	65,91	69,48
	C2.1) Crediti relativi a soggetti sottoposti a procedura concorsuale	145,02	86,7%	28,01	58,98	58,03
	C2.2) Crediti per i quali è stata disposta la sospensione della riscossione	22,29	13,3%	3,91	6,93	11,45

Dalle analisi effettuate è emerso che **il discarico potrebbe riguardare, innanzi tutto, i crediti giuridicamente non più esigibili relativi a tutto il periodo 2000-2024**, poiché è intervenuta una causa di estinzione dell'obbligazione tributaria, come il decesso della persona fisica senza trasmissione del rapporto agli eredi, la cancellazione della società dal registro delle imprese senza evidenza di eventuali coobbligati ovvero perché si tratta di crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa oppure di crediti prescritti. Tale tipologia di crediti ammonta a **circa 338 miliardi di euro** (ovvero il 26,6% di tutto il carico residuo).

Il discarico potrebbe riguardare, inoltre, i **crediti con remote prospettive di riscossione**, già valutati come inesigibili dall'agente della riscossione ovvero perché riferiti a contribuenti nullatenenti. In tal caso, in linea con la previsione di cui al citato articolo 7 del decreto legislativo 29 luglio 2024 n. 110, lo smobilizzo dovrebbe riguardare i soli carichi relativi al **periodo 2000-2010, pari a circa 70 miliardi di euro** (ovvero circa il 5,5% del magazzino), di cui 63 miliardi riferiti a crediti valutati puntualmente come inesigibili dall'agente della riscossione e 7 miliardi riferiti a contribuenti nullatenenti. Relativamente a questi ultimi, ferme restando talune cautele relative alle modalità di attuazione del discarico<sup>9</sup>, si è ritenuto assentibile il criterio di perimetrazione proposto da AdeR (descritto nel paragrafo 3.2.2), tenuto anche conto del fatto che lo smobilizzo qui proposto è riferito ai crediti più vetusti (quelli del periodo 2000-2010).

In questa prima fase, dunque, **il discarico dovrebbe riguardare complessivamente circa 408 miliardi di euro, pari al 32% circa del magazzino residuo**, per come indicato nel prospetto seguente, che riporta anche la distinzione per tipologia di creditore:

---

<sup>9</sup> Con particolare riferimento ai contribuenti considerati nullatenenti l'analisi dovrebbe essere approfondita ai fini della verifica della presenza di piani di rateizzazione o di adesione a definizioni agevolate in relazione alle rate non ancora pagate.

**Figura 24**

Importi in Miliardi di Euro con dati contabili aggiornati al 31 gennaio 2025		Carichi		Distinzione per tipologia di ente creditore					
				Agenzia delle entrate	Altri enti erariali	Enti pubblici previdenziali	Enti Comunali	Altri Enti territoriali	Altri enti non erariali
<b>Carico Residuo contabile (2000-2024)</b>		<b>1.272,90</b>		<b>1.004,45</b>	<b>69,47</b>	<b>145,74</b>	<b>27,16</b>	<b>14,81</b>	<b>11,27</b>
408,47  CREDITI DISCARICABILI (A+B)	<b>A) CREDITI DISCARICABILI PERCHÉ GIURIDICAMENTE NON PIÙ ESIGIBILI (2000-2024)</b>	<b>338,03</b>	<b>26,6%</b>	<b>283,00</b>	<b>10,95</b>	<b>35,24</b>	<b>4,97</b>	<b>2,13</b>	<b>1,73</b>
	A1) Crediti relativi a persone fisiche decedute, per i quali non risulta la trasmissione dei carichi agli eredi	35,69	2,8%	25,36	3,71	3,65	1,77	0,82	0,38
	A2) Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese, per i quali non risultano coobbligati	166,73	13,1%	150,39	1,69	12,82	1,01	0,30	0,53
	A3) Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa	65,22	5,1%	57,93	1,12	5,30	0,34	0,17	0,35
	A4) Crediti Prescritti (non rientranti nelle categorie precedenti)	70,39	5,5%	49,32	4,44	13,47	1,85	0,84	0,47
	<b>B) CREDITI DISCARICABILI PERCHÉ, IN BASE ALLE ANALISI E ALLE ATTIVITA' EFFETTUATE DA ADER, RISULTANO SENZA PROSPETTIVE DI RISCOSSIONE (2000-2010)</b>	<b>70,44</b>	<b>5,5%</b>	<b>64,34</b>	<b>3,09</b>	<b>2,83</b>	<b>0,13</b>	<b>0,04</b>	<b>0,01</b>
	B1) Crediti valutati puntualmente come inesigibili	63,28	5,0%	58,74	2,71	1,74	0,05	0,03	0,00
	B1) Crediti relativi a contribuenti nullatenenti	7,17	0,6%	5,60	0,37	1,09	0,08	0,01	0,00
<b>TOTALE DA DISCARICARE</b>		<b>408,47</b>	<b>32,1%</b>	<b>347,34</b>	<b>14,04</b>	<b>38,07</b>	<b>5,10</b>	<b>2,18</b>	<b>1,74</b>

Nella tabella seguente è, invece, rappresentata la valorizzazione delle grandezze coinvolte dal discarico, ovvero il numero di contribuenti (più di 9 milioni), nonché il numero di cartelle (oltre 27 milioni) e il numero di singoli crediti (circa 43 milioni) che compongono il valore discaricabile.

**Figura 25**

Importi in Miliardi di Euro con dati contabili aggiornati al 31 gennaio 2025		IMPATTI DEL DISCARICO							
		Carichi (mld)		Numero di contribuenti (mln)		Numero di Cartelle (mln)		Numero di singoli crediti (mln)	
<b>Carico Residuo contabile (2000-2024)</b>		<b>1.272,9</b>		<b>21,8 mln</b>		<b>173,0 mln</b>		<b>291,6 mln</b>	
408,47  CREDITI DISCARICABILI (A+B)	<b>A) CREDITI DISCARICABILI PERCHÉ GIURIDICAMENTE NON PIÙ ESIGIBILI (2000-2024)</b>	<b>338,0</b>	<b>26,6%</b>	<b>9,1</b>	<b>41,6%</b>	<b>27,1</b>	<b>15,7%</b>	<b>42,3</b>	<b>14,5%</b>
	A1) Crediti relativi a persone fisiche decedute, per i quali non risulta la trasmissione dei carichi agli eredi	35,7	2,8%	2,8	12,7%	10,0	5,8%	14,2	4,9%
	A2) Crediti relativi a società cancellate dal registro delle imprese, per i quali non risultano coobbligati	166,7	13,1%	0,7	3,2%	4,1	2,4%	6,9	2,4%
	A3) Crediti relativi a soggetti con procedura concorsuale chiusa	65,2	5,1%	0,1	0,5%	1,1	0,6%	2,2	0,7%
	A4) Crediti Prescritti (non rientranti nelle categorie precedenti)	70,4	5,5%	5,5	25,3%	11,9	6,9%	19,0	6,5%
	<b>B) CREDITI DISCARICABILI PERCHÉ, IN BASE ALLE ANALISI E ALLE ATTIVITA' EFFETTUATE DA ADER, RISULTANO SENZA PROSPETTIVE DI RISCOSSIONE (2000-2010)</b>	<b>70,4</b>	<b>5,5%</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2%</b>
	B1) Crediti valutati puntualmente come inesigibili	63,3	5,0%	0,0	0,2%	0,2	0,1%	0,3	0,1%
	B1) Crediti relativi a contribuenti nullatenenti	7,2	0,6%	0,2	0,8%	0,3	0,2%	0,3	0,1%
<b>TOTALE DA DISCARICARE</b>		<b>408,5</b>	<b>32,1%</b>	<b>9,3</b>	<b>42,6%</b>	<b>27,6</b>	<b>15,9%</b>	<b>42,9</b>	<b>14,7%</b>

Il discarico dei suddetti crediti, pari a circa il 32% del magazzino, potrebbe consentire all'agente della riscossione un parziale recupero di risorse, attualmente dedicate alla gestione dei carichi, che potranno essere destinate alle attività proprie della riscossione, ossia strategie di recupero e azioni cautelari ed esecutive. All'esito del suddetto discarico, resterebbero in gestione all'AdeR circa 864 miliardi di carichi, di cui 735 miliardi con prospettive di riscossione.

#### 4.2. *Proposte sulle modalità di attuazione del discarico*

Ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 110 del 2024, il discarico dei crediti inesigibili dovrà essere attuato con successivi provvedimenti legislativi e dovrà essere coerente con le regole per il discarico valevoli per il futuro. Dette regole, ai sensi dell'articolo 5 del suddetto decreto, prevedono che i crediti discaricati siano riconsegnati agli enti creditori, i quali – se non prescritti o altrimenti estinti – provvederanno a:

- a) gestirli direttamente;
- b) affidarli a uno dei soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, nei modi consentiti dall'ordinamento;
- c) riaffidarli, a date condizioni, per due anni all'AdeR.

Le regole valevoli a regime prevedono, inoltre, forme di controllo da parte degli enti creditori sull'operato dell'agente della riscossione (si veda l'articolo 6 del decreto legislativo n. 110 del 2024).

**Il provvedimento normativo attuativo del discarico, di cui al citato articolo 7 dovrebbe, dunque, operare in questo senso, riassegnando agli enti creditori i crediti con bassa probabilità di riscossione, distinguendo tra crediti giuridicamente non esigibili e crediti ancora esistenti.** In relazione all'ammontare dei carichi costituenti il magazzino residuo, dovrebbero essere discaricati e restituiti agli enti creditori, in questa prima fase, 408 miliardi circa di carichi con caratteristiche di inesigibilità o con assai remote prospettive di riscossione, di cui 338 miliardi da ritenersi oramai di difficile recupero e 70 miliardi circa da considerarsi ancora esistenti e, quindi, ancora gestibili dagli enti creditori.

Quanto alle forme di controllo sui crediti discaricati da parte degli enti creditori, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 110 del 2024, al comma 1, lett. b), prevede già la relativa disciplina. Questa consiste, per la parte affidata fino al 31 dicembre 2024, nella verifica della notifica degli atti interruttivi della prescrizione del credito e della trasmissione telematica dello stato delle procedure esecutive, posti in essere a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto. Relativamente alle stesse quote e

alle responsabilità derivanti dai tentativi di riscossione effettuati fino a tale ultima data, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 529, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (non si applicano gli [articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112](#) e, fatti salvi i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile).

Considerati la vetustà e la sostanziale inesigibilità dei crediti in questione, da un lato, e i significativi impatti che tale operazione di discarico avrebbe sull'operatività dell'agente della riscossione e degli enti creditori, dall'altro, **il provvedimento legislativo attuativo del discarico di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 110 del 2024 potrebbe, tuttavia, operare taluni correttivi rispetto alle regole valevoli a regime.** A titolo esemplificativo, potrebbe prevedersi **l'annullamento ex lege dei crediti giuridicamente non esigibili** (pari a 338 miliardi di euro), mentre **per i crediti ancora esistenti, ma con assai remote prospettive di riscossione** (pari, come detto, a circa 70 miliardi), in alternativa alla riconsegna all'ente creditore, **potrebbe ipotizzarsi:**

- a) **l'annullamento dei carichi**, alla medesima stregua dei carichi giuridicamente non esigibili, limitandolo ai soli crediti valutati come puntualmente inesigibili (approssimativamente pari a 63 miliardi per il periodo 2000-2010). Tale modalità, se da un lato consentirebbe all'agente della riscossione di recuperare capacità operativa evitando al contempo ricaduta negativa sull'operatività delle strutture degli enti creditori, dall'altro lato potrebbe avere impatti negativi sui bilanci di questi ultimi e sul bilancio dello Stato, anche in relazione agli oneri amministrativi da riconoscere all'agente della riscossione;
- b) **eventuali forme di cessione (anche parziale) o di affidamento dei carichi a soggetti terzi, interni o esterni al perimetro della pubblica amministrazione.** Questa modalità – che potrebbe consentire un recupero di efficienza nella gestione del magazzino e, nel caso, potrebbe riguardare tutti i crediti esistenti, ma con remote prospettive di riscossione affidate anche in anni successivi al 2010 (pari a circa 200 miliardi di euro), nonché i crediti con aspettative di riscossione meno recenti (quelli affidati fino al 2017 ammontano a 344 miliardi) – potrebbe tuttavia comportare significativi impatti sul debito pubblico<sup>10</sup>, per cui ai fini della valutazione dei relativi effetti sui conti pubblici sarebbe opportuno richiedere, una volta individuato il meccanismo da parte del legislatore, uno specifico parere *ex ante* alle competenti autorità statistiche<sup>11</sup>;

---

<sup>10</sup> Per i soggetti interni rientranti nell'elenco PA, qualora ricorrano al mercato per il reperimento di risorse finanziarie necessarie al finanziamento della cessione. Per l'affidamento a *servicer*, qualora fosse previsto un pagamento anticipato sui futuri incassi.

<sup>11</sup> Al riguardo si fa riferimento ai contenuti dell'audizione del Ragioniere generale dello Stato alla 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato del 3 aprile 2025.

- c) **il loro mantenimento nel magazzino della riscossione**, anche nell'eventuale caso in cui sia proposta, attraverso una specifica disposizione normativa, una nuova edizione di rottamazione dei carichi presenti nel magazzino trattandosi, come detto, di crediti ancora giuridicamente esistenti che, come tali, potrebbero essere oggetto – seppure in parte – di adesione in sede di definizione agevolata, generando un recupero di gettito in considerazione dell'ammontare dei carichi di cui si tratta. Una volta conosciuti gli esiti della definizione agevolata, potrà procedersi ad una rivalutazione di tali crediti ai fini del loro scarico dal magazzino.

In conformità alle analoghe norme contenute nella legge n. 197 del 2022, andrebbe previsto che, in caso di disposizioni che prevedano l'annullamento, l'affidamento o la cessione, a soggetti esterni al perimetro della PA, di crediti afferenti a enti diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, gli stessi enti creditori possano stabilire di non applicare tali disposizioni, mediante proprio provvedimento comunicato ad AdeR, e che, in ogni caso, per le regioni e gli enti locali il disavanzo conseguente all'annullamento può essere ripianato in quote costanti per non più di cinque annualità.

Infine, come già accennato, **per l'attuazione del scarico secondo le modalità individuate con i provvedimenti normativi predetti, si dovrà in ogni caso tener conto degli impatti sui bilanci degli enti creditori e sugli equilibri di finanza pubblica e conseguentemente anche degli oneri amministrativi connessi alle spese sostenute dall'agente della riscossione** per le attività di notifica, l'avvio di procedure esecutive e cautelari sui carichi affidati dagli enti impositori.

Su tale ultimo specifico punto, la Commissione ha richiesto ad AdeR ulteriori dati di dettaglio. Quest'ultima **ha comunicato che nel proprio bilancio al 31 dicembre 2024 sono contabilizzati crediti per un importo pari a 1,233 miliardi di euro** – che rappresentano il riflesso contabile del magazzino ruoli nel bilancio dell'Ente – relativi al rimborso degli oneri sostenuti nelle attività di recupero avviate sul magazzino ruoli ancora in carico, come di seguito rappresentati:

Figura 26

DESCRIZIONE (valori in euro/mln)	SALDO CREDITI 31.12.2024	ERARIO MEF	INPS/INAIL	ALTRI ENTI	TOTALE
Crediti per rimborsi spese su procedure esecutive	835,5	522,3	188,7	124,5	<b>835,5</b>
Crediti per Diritti di notifica post 28/12/2011 (L. 214/2011)- rimborso su dir.tabellare	353,3	220,8	79,8	52,6	<b>353,3</b>
Crediti per Diritti di notifica ante 28/12/2011 (L. 214/2011) - rimborso spese vive	44,8	28,0	10,1	6,7	<b>44,8</b>
<b>Totale crediti collegati all'inesigibilità magazzino ruoli</b>	<b>1.233,5</b>	<b>771,1</b>	<b>278,6</b>	<b>183,8</b>	<b>1.233,5</b>

Tali crediti sono relativi ai rimborsi spettanti all'Ente fino al **31 dicembre 2021** per il recupero dei costi di notifica e delle spese sostenute per avviare le procedure cautelari ed esecutive sui carichi affidati dagli Enti impositori<sup>12</sup>.

Andrà, comunque, accertata con AdeR la quota di tali crediti che risulta già ammortizzata in bilancio nello specifico fondo svalutazione crediti.

Tanto rilevato, l'intervento normativo attraverso cui verrà effettuato il discarico dovrà trattare anche il tema delle modalità di rimborso dei suddetti crediti, con l'obiettivo di semplificarne quanto più possibile il relativo processo, preservando così l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa dell'agente della riscossione, da dedicare alla riscossione delle cartelle nei confronti dei contribuenti.

---

<sup>12</sup> La loro valorizzazione è avvenuta mediante l'applicazione delle tariffe tabellari fissate per legge per i diritti di notifica e determinate con specifico decreto del Ministero delle finanze, per i rimborsi spese. Con la modifica dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999, ad opera della legge n. 234 del 2021, a partire dal 1° gennaio 2022 è stato introdotto un nuovo sistema di remunerazione del servizio nazionale della riscossione che prevede una dotazione annuale in favore di AdeR, a valere su un capitolo di spesa del bilancio dello Stato, per la copertura dei costi di funzionamento e il conseguente riversamento – sempre in favore del bilancio dello Stato - degli incassi avvenuti a titolo di rimborsi spese e diritti di notifica per attività svolte a partire dal 1° gennaio 2022.

## 5. ULTERIORI PROPOSTE DELLA COMMISSIONE E PROSSIMI PASSI

La costante rivalutazione delle consistenze del magazzino riscontrate negli ultimi anni sembra testimoniare l'evidente difficoltà di AdeR nel presidio di un portafoglio così ampio e stratificato di posizioni debitorie da recuperare.

Le proposte di cui al precedente paragrafo 4, pur consentendo un parziale recupero della capacità operativa di AdeR, non appaiono tuttavia sufficienti a determinare un cambio di paradigma nelle *performance* della riscossione. Allo stesso modo, i percorsi di discarico automatico, previsti dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 110 del 2024, potrebbero essere di per sé non sufficienti a riconsegnare, quantomeno nel breve-medio periodo, all'agente della riscossione una rinnovata capacità gestionale e, conseguentemente, a garantire un miglioramento nelle *performance* di recupero fiscale.

L'efficientamento della riscossione pubblica presuppone, dunque, un percorso di snellimento dei carichi in essere, ma impone al contempo un processo più ampio e complessivo di ridisegno dei principali elementi nodali che caratterizzano le procedure. In tal modo sarà possibile elevare i processi di *credit management* che interessano i crediti pubblici, con esiti positivi in termini di efficacia dell'azione di recupero.

**La Commissione segnala, quindi, la necessità di una profonda riflessione sulla complessiva politica di recupero fiscale di natura coattiva**, che assuma come parametro di riferimento primario la capacità operativa dei soggetti coinvolti in tale processo, *in primis* dell'agente della riscossione. **Appaiono necessarie nuove risorse da dedicare alla riscossione pubblica, puntando in particolare sull'acquisizione di nuovo personale con competenze specialistiche** (si tenga conto della profonda differenziazione delle attività di recupero per ammontare del credito e tipologia di debitore), sullo sviluppo informatico e sull'interoperabilità delle banche dati a disposizione. In questa direzione, andrebbe definita **una nuova strategia di investimento nella riscossione pubblica** al fine di ottenere nel medio periodo un aumento dei tassi di riscossione<sup>13</sup>.

Tale valutazione deve poi coordinarsi, necessariamente, con la definizione dei profili connessi ai modelli di *governance* attorno ai quali costruire l'azione di riscossione coattiva, nonché alla definizione dei modelli di incentivazione riconosciuti all'agente.

Inoltre, affinché tale auspicato ridisegno possa offrire effettivi guadagni in termini di miglioramento delle *performance* di riscossione pubblica, è necessario che si

---

<sup>13</sup> Al riguardo si fa riferimento ai contenuti dell'audizione del Direttore Generale delle Finanze alla 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato del 26 marzo 2025.

intraprenda, sempre con maggiore intensità, il percorso di evoluzione della qualità e interoperabilità degli elementi informativi utili per la riscossione dei crediti pubblici, nonché l'implementazione sempre più sistematica di strumenti di interazione in chiave digitale che possano semplificare e stimolare il corretto adempimento fiscale da parte del contribuente.

In tale ottica, si rende innanzi tutto necessario l'utilizzo da parte dell'agente nazionale della riscossione:

- di **tutti i dati di interesse per la riscossione coattiva contenuti nell'anagrafe tributaria e nell'anagrafe dei rapporti finanziari** (consentita anche per il processo di riscossione degli enti locali ex articolo 17-*bis* del decreto-legge n. 76 del 2020). Attualmente, non è concesso l'accesso massivo, ma solo puntuale a talune informazioni dei conti correnti. Al fine di aumentare l'efficacia dell'attività di riscossione e la tempestività dell'azione di recupero, sarebbe opportuno prevedere, con le necessarie cautele procedurali e a tutela della *privacy*, che la struttura procedente possa conoscere non solo l'esistenza del rapporto, ma anche la sua consistenza attuale. In tal modo l'attività di recupero svolta dall'Agente della riscossione potrebbe essere molto più efficace;
- dei **dati della fatturazione elettronica** per avviare procedure mirate di pignoramento dei crediti da rapporti commerciali intrattenuti dal soggetto debitore con soggetti terzi.

Nella prospettiva di un rafforzamento della riscossione pubblica, potrebbero essere riviste anche quelle disposizioni normative che limitano l'azione del riscossore pubblico e, di fatto, collocano, sotto alcuni profili, la capacità di soddisfacimento delle pretese del soggetto pubblico in una posizione svantaggiata rispetto a quella del creditore privato. Si tratta di un tema segnalato in diversi contesti istituzionali che meriterebbe di essere affrontato, se si intende migliorare la *performance* della riscossione pubblica.

A tal fine andrebbe, innanzi tutto, superata la attuale complessità degli adempimenti propedeutici all'avvio delle procedure di recupero coattivo, di seguito descritti:

- decorso un anno dalla notifica della cartella o avviso, per attivare l'azione esecutiva, è necessario l'invio al debitore di un nuovo atto di intimazione al pagamento del debito, che a sua volta perde efficacia, trascorso un anno dalla data di notifica, con conseguente necessità di notificare un nuovo atto prima di avviare le procedure esecutive di recupero;

- è previsto l'obbligo di sollecito di pagamento per debiti fino a 1.000 euro (che costituiscono nel residuo 2000-2024 il 75,90% dei crediti) e l'impossibilità di procedere ad azioni cautelari ed esecutive prima del decorso di 60 giorni dall'invio, mediante posta ordinaria, di una comunicazione contenente il dettaglio delle somme dovute;
- per i crediti contenuti negli avvisi di accertamento esecutivo, è previsto l'obbligo di inviare al debitore uno specifico avviso di presa in carico, con il quale lo si informa dell'avvenuto passaggio dell'incarico di riscossione dall'ente creditore all'Agente della riscossione il quale, peraltro, non può procedere ad esecuzione forzata (salvo i casi di fondato pericolo per la riscossione) nei successivi 180 giorni dall'affidamento del credito da riscuotere.

Stante i volumi dei crediti gestiti da AdeR, è evidente che tali adempimenti dilatano i tempi dell'avvio delle azioni di recupero e assorbono una significativa parte di capacità operativa.

Appare, inoltre, evidente la necessità di accelerare l'avvio delle attività da parte di AdeR sul piano delle **notificazioni**, spesso effettuate a ridosso dei termini di prescrizione e comunque attraverso meccanismi costosi e farraginosi. Un efficientamento del processo di notifica, specie nei confronti delle **persone fisiche** senza attività economica, potrebbe derivare dall'utilizzo massivo della disposizione contenuta nell'articolo 26 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il cui regolamento attuativo è stato adottato con decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale 8 febbraio 2022, n. 58. La disposizione prevede che per la notificazione di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni, in alternativa alle modalità previste da altre leggi, anche in materia tributaria, le amministrazioni possono rendere disponibili telematicamente su apposita **piattaforma (SEND)** i corrispondenti documenti informatici. La piattaforma può essere utilizzata anche dagli agenti della riscossione, dalle società private iscritte all'albo ministeriale e dalle società *in house* e miste. Sulle modalità applicative è previsto che il gestore della piattaforma invii al destinatario l'avviso di avvenuta ricezione, con il quale comunica l'esistenza e l'identificativo univoco della notificazione (IUN) e le modalità di accesso alla piattaforma e di acquisizione del documento. Per i soggetti che non hanno domicilio digitale, il gestore notifica l'avviso di avvenuta ricezione in formato cartaceo a mezzo posta con le modalità previste per la notifica degli atti giudiziari (legge n. 890 del 1982).

Ad avviso della Commissione sarebbero, inoltre, da valutare una serie di interventi normativi atti a migliorare l'efficacia e la tempestività delle procedure di riscossione, nonché a evitare l'utilizzo dilatorio delle **rateizzazioni**.

## 6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Corte Costituzionale (Servizio Studi), “La disciplina della riscossione dei crediti dello Stato”, 2021

Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione 31 marzo 2021, n. 7/2021/G recante “La gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato”, 2021.

Corte dei Conti, Sezioni Riunione in sede di controllo, “Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica”, 2021.

Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione 23 dicembre 2022, n. 56/2022/G recante “La riforma della riscossione per effetto del D.L. 193/2016 e della L. 234/2021”, 2022.

International Monetary Fund, “Enhancing Governance and Effectiveness of the Fiscal Agencies”, 2015

OECD, “Tax Administration 2021. Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”, 2021

OECD, “Tax Administration 2022. Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”, 2022

OECD, “Tax Administration 2023. Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”, 2023

OECD, “Tax Administration 2024. Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”, 2024