



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINDE AUTONOME

25/122/CU02/C2

**DOCUMENTO SULLA “RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PER L’ANALISI DEL
MAGAZZINO IN CARICO ALL’AGENZIA DELLE ENTRATE -RISCOSSIONE -
CARICHI AFFIDATI AL 2000-2010”**

Intesa, ai sensi dell’articolo 215, comma 2, del decreto legislativo del 24 marzo 2025, n.33

Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata

Il lavoro svolto dalla Commissione, istituita dall’articolo 7 del D.Lgs. n. 110/2024, è fondamentale per riaffermare la volontà di riportare al centro del dibattito il tema della riscossione dei tributi.

È emerso un quadro della riscossione coattiva pubblica in grande difficoltà, che risente della mole troppo eccessiva di crediti affidati. Infatti, è sufficiente valutare le caratteristiche dei crediti per cui la Commissione propone lo stralcio per comprendere come un differente paradigma nel processo di recupero dei crediti pubblici avrebbe potuto portare a differenti risultati.

Un’azione di recupero più tempestiva avrebbe potuto andare a buon fine, anticipando la morte della persona fisica o il fallimento/chiusura di una persona giuridica; un differente approccio nella gestione delle procedure, in continuità previste dalla legge fallimentare, avrebbe potuto portare al parziale soddisfacimento della pretesa pubblica, e alla continuità della vita aziendale.

Si evidenzia che manca la capacità di valorizzare tutte le politiche tipiche del *credit management*, in particolare:

- a) **Tempestività:** le opportunità di riscossione si deteriorano in modo esponenziale con il passare del tempo. L’esperienza internazionale suggerisce che un’azione di riscossione coattiva efficace debba avvenire entro tre-sei mesi dalla data di presa in carico del debito da parte dell’agente della riscossione. Oltre tale termine, il profilo di successo nell’azione di recupero presenta un profilo decrescente^[1];
- b) **Compliance:** le azioni di recupero fiscale coattivo risultano maggiormente soddisfacenti laddove l’agente della riscossione riesce ad attivare un percorso di dialogo e compliance il contribuente, anche valorizzando i nuovi strumenti di comunicazione e confronto, in chiave digitale, in grado di semplificare il rapporto fisco-contribuente, rendere maggiormente intuitivo il contesto e le motivazioni all’interno del quale si realizza l’attività di recupero fiscale e di consentire una riduzione - quantomeno nella fase introduttiva dell’interazione - degli oneri connessi all’azione di recupero, che sono addebitati al debitore ed il cui dilatarsi rappresenta un elemento di disincentivo alla definizione bonaria, con particolare riferimenti alle somme di modesta entità;
- c) **Prioritizzazione:** le informazioni a disposizione dell’agente della riscossione devono consentire lo svolgimento di una analisi di natura predittiva sulla capacità di soddisfacimento nell’azione di recupero coattivo. Tale azione preliminare deve consentire all’agente della riscossione di impiegare le proprie risorse umane e strumentali -- che per definizione sono

limitate – in relazione alla possibilità di recupero, con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia complessiva dell'intero processo;

- d) **Differenziazione.** L'agente della riscossione deve implementare sofisticati strumenti di profilazione dei debitori, tali da consentire i processi di riscossione coattiva, differenziandoli in base al valore e alla natura del debito e al profilo del debitore. L'approccio giuridico alla riscossione - esaurire tutti i mezzi per il recupero forzato per tutti i debiti - rappresenta infatti un evidente ostacolo alla modernizzazione dei processi di riscossione e all'incremento delle performances di recupero;
- e) **Sistematicità:** l'agente della riscossione deve operare in modo strutturale e ricorrente operazioni di discarico del magazzino di crediti gestito, procedendo alla cancellazione dei crediti per i quali risulta comprovata l'inesigibilità dei medesimi.

Rispetto a questo quadro di carattere generale, la progressiva ed inesorabile crescita del Magazzino in atto da molti anni preclude una attività efficace ed efficiente di *credit management* e la corretta valorizzazione dei postulati che la caratterizzano. Risulta eloquente, in questo contesto, richiamare quanto riportato nell'analisi di impatto della regolazione a corredo dell'AG 152, da cui discende il D.lgs. 110/2024. Nel documento di AIR si riporta, fra l'altro, quanto segue: “[è] pressoché impossibile, oltre che contrario al principio di economicità dell'azione amministrativa, tentare di dare corso, per tutte le posizioni debitorie, ad azioni di riscossione coattiva configurabili soltanto in astratto, con il risultato di rendere necessarie reiterate proroghe dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione. Ne sono derivate gravi criticità anche in termini di accumulo negli anni di crediti di fatto inesigibili nelle contabilità degli enti creditori e, anche per porre rimedio a tale fenomeno, sono state nel tempo varate diverse forme di definizione agevolata dei carichi di ruolo che, da un lato, hanno reso necessari ulteriori differimenti dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e, dall'altro, hanno, comunque, inciso in misura limitata sulla cospicua giacenza di partite creditorie pregresse.”

I profili di bulimia amministrativa connessi alla crescita del Magazzino sono, peraltro, lucidamente rappresentati dalla Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti in seno alla Deliberazione 23 dicembre 2022, n. 56/2022/G, avente ad oggetto “La riforma della riscossione per effetto del d.l. n. 193/2016 e della legge n. 234/2021”. In tale documento, la Corte dei Conti espone l'insostenibilità di una azione forzata di recupero sull'attuale stock complessivo Magazzino¹²¹, rimarcando la necessità di una “riforma del sistema della riscossione coattiva nazionale dei tributi, dei contributi e delle entrate locali diretta a realizzare una vera e propria “rivoluzione manageriale”, che, nel rispetto dei principi costituzionali di compartecipazione alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art.53 Cost.) e di buon andamento ed imparzialità (art.97 – comma 2 Cost.) , renda concretamente possibile all'Agente della riscossione superare un approccio meramente formale e puntare ad una gestione del processo di riscossione orientata ai principi di efficienza ed efficacia”.

¹²¹ Cfr. FMI, “Enhancing Governance and Effectiveness of the Fiscal Agencies”, pagina 47.

¹²² “Più nel dettaglio, da un'analisi delle informazioni presenti in Anagrafe Tributaria e previa verifica dei presupposti di legge - come ad esempio i limiti all'iscrizione dell'ipoteca, l'impignorabilità dell'abitazione principale e dei beni strumentali - nonché di una valutazione di economicità dell'azione cautelare c/o esecutiva (evitando, ad esempio, le attività su veicoli più vecchi di 10 anni di esiguo valore commerciale) Agenzia delle entrate-Riscossione dovrebbe effettuare comunque per 12,7 milioni di soggetti debitori:

o circa 5 milioni di fermi amministrativi su veicoli ovvero su altri beni mobili registrati;

o circa 4,9 milioni di ipoteche ed eventuali successive esecuzioni immobiliari;

o oltre 6 milioni di pignoramenti presso il datore di lavoro o l'ente pensionistico per redditi di lavoro o di pensione;

o circa 850 mila pignoramenti presso terzi per rapporti economici intrattenuti dai debitori con altri soggetti;

o nonché, infine, per tutti i 12,7 milioni di contribuenti, l'accesso puntuale all'Anagrafe dei Rapporti Finanziari per verificare la presenza di informazioni utili alle procedure di pignoramento dei conti correnti e/o dei rapporti finanziari e, quindi, il relativo avvio.”

L'analisi mette in evidenza la dimensione rilevante e critica del magazzino dei crediti affidati all'Agente della Riscossione, pari a 1.272,9 miliardi di euro al 31 gennaio 2025, con oltre 290 milioni di singoli crediti e 21,8 milioni di contribuenti coinvolti e che il 98% dei singoli crediti è inferiore a 5.000 euro ma, in termini di incidenza sull'importo totale del magazzino, vale il 12,1%.

Il valore medio del singolo credito degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) è di 274 euro. Dai dati riportati (pagina 6, fig. 3), è possibile valutare gli effetti delle varie "rottamazioni" la cui efficacia in termini di gettito si è progressivamente ridotta senza, peraltro, raggiungere l'obiettivo della riduzione della dimensione del magazzino. Anche i tassi di decadenza sono risultati molto elevati, fino a sfiorare il 70%.

Osservazioni

- **Le azioni e gli interventi proposti non possono essere limitati ad un parziale smobilizzo del magazzino in carico al 31 dicembre 2024, ma debbano, diversamente, estendersi ad azioni e interventi finalizzati a rendere strutturalmente più efficiente ed efficace l'azione dell'agente della riscossione.**
- La costante rivalutazione delle consistenze del Magazzino riscontrate negli ultimi anni sembra testimoniare l'evidente difficoltà di Agenzia delle Entrate Riscossione nel presidio – in ragione dell'attuale dotazione organica – di un portafoglio così ampio e stratificato di posizioni debitorie da recuperare. **In assenza di una analitica puntuale attività di scarico anticipato per inesigibilità da parte dell'Agente della Riscossione, da espletare non appena risulta evidente l'impossibilità di procedere al recupero della somma affidata, si ritiene che i percorsi di scarico automatico previsti dall'art. 4 del D.lgs. 110/2024 non siano di per sé sufficienti a garantire una stabilizzazione medio tempore del Magazzino in grado di riconsegnare all'Agente della riscossione una capacità gestionale maggiormente sostenibile.**
- Per gli enti territoriali appare strategico **migliorare la capacità di "aggredire" crediti effettivamente dovuti potenziando gli strumenti di analisi preventiva e di integrazione delle banche dati** (catasto, PRA, rapporti finanziari) per selezionare i carichi da affidare, riducendo la formazione di nuovo magazzino improduttivo.
- In relazione ad eventuali nuove iniziative di definizione agevolata si riterrebbe **opportuna una maggiore ponderazione dei criteri di accesso.** Infatti, per il futuro tali iniziative dovrebbero essere progettate affinché il tasso di decadenza diminuisca mediante, ad esempio, una più puntuale profilazione della platea dei beneficiari, l'introduzione di meccanismi di "disagio" per i contribuenti oggetto dello stralcio del magazzino (es. il CF interessato o correlato -quali soci di entità cessate- non dovrebbero più poter accedere ai futuri meccanismi di facilitazione quali rateazioni, definizioni agevolate, etc). Altrimenti, il tentativo di agevolazione si "trasformerà" verosimilmente in un'ulteriore dilazione dei pagamenti con una decadenza molto probabile (peraltro l'allungamento dei tempi non faciliterà il recupero delle somme da versare successivamente all'interruzione del beneficio fiscale).
- Per quanto riguarda il **scarico accelerato dei microcrediti** (es. sotto i 1.000 €), che rappresentano la gran parte delle posizioni ma solo il 4,6% del valore complessivo, si ricorda che per le Regioni i crediti antecedenti al 2015 non sono iscritti nei bilanci in quanto contabilizzati per cassa. **A discrezione degli enti territoriali, dove i crediti successivi al 2015 figurano come residui attivi, il scarico massivo potrebbe articolarsi su 2-3 esercizi finanziari in modo da alleggerirne l'impatto sul saldo finanziario che è parte del risultato di amministrazione.**
- L'intervento dovrebbe prevedere contestualmente il divieto, per i soggetti beneficiari di tali "condoni", di accedere successivamente a qualsiasi forma di finanziamento/crogazione/contributo a cura degli enti creditori (Stato, Regioni, Enti territoriali). Una facoltà analoga dovrebbe essere riconosciuta agli stessi enti creditori per i

crediti che vengono loro restituiti da AdeR dichiarati "difficilmente riscuotibili". Sul punto, non sarebbe irragionevole ipotizzare che eventuali finanziamenti/contributo/erogazioni futuri vengano corrisposti al beneficiario/contribuente al netto di quanto ancora dovuto al fisco, in relazione a crediti che risultano ancora formalmente esigibili, attivando una vera e propria forma di "compensazione tra crediti e debiti". I moderni sistemi informativi, la possibilità di attivare cooperazione applicativa tra sistemi appartenenti alle pubbliche amministrazioni, i sistemi contabili evoluti già in gestione agli Enti interessati, dovrebbero rendere facilmente perseguibile tale obiettivo.

- La riduzione degli importi delle spese per procedure esecutive infruttuose con particolare riferimento a quelle relative alle ipoteche immobiliari/fermi amministrativi in quanto le tariffe definite con DM 21 novembre 2000 sono calcolate sulla base di un'operatività manuale dell'agente della riscossione che, all'epoca, oggettivamente sosteneva oneri importanti. **Da molti anni tali procedure sono svolte in modo automatizzato con costi tendenzialmente nulli. Tale riduzione dovrebbe operare anche verso i contribuenti incentivando quindi la riscossione.**

Le Regioni e le Province autonome ritengono che sarebbe utile approfondire, nella prospettiva di migliorare i tassi di riscossione coattiva e di minimizzazione di nuovo magazzino crediti inesigibili, alcune tematiche:

- **Istituzione di una struttura organizzativa/agenzia/società mista dedicata ai crediti minori**, non in una logica di ente impositore, ma sulla base dell'importo (esempio fino a 5.000 euro), con processi di gestione massiva digitalizzata (inviti bonari, reminder elettronici, micro-rateizzazioni automatiche), consentendo alle attuali società in house degli enti territoriali di aderire all'iniziativa valorizzandone le risorse umane, strumentali, organizzative e logistiche. Da non escludere la possibilità di affidare, alla suddetta struttura, mediante specifica convenzione, anche l'attività di accertamento degli enti territoriali.
- **Valutazione di partnership pubblico-private per la gestione stragiudiziale di portafogli di crediti di modesto importo.**
- Definizione di **indicatori di performances specifici per la riscossione dei microcrediti**, per evitare che restino marginalizzati e senza presidio operativo.
- Attivazione di **incentivi alla compliance volontaria** (riduzione sanzioni/interessi per pagamenti tempestivi).
- **Armonizzare termini di prescrizione e di decadenza in modo da favorire processi di recupero più tempestivi ed omogenei;**
- **Armonizzare le classi di privilegio dei crediti pubblici con particolare riferimento a quelle degli enti territoriali;**
- **Rimodulare/introdurre forme di incentivazione del personale tarate su classi predefinite di difficoltà del recupero;**
- **Integrazione delle basi dati e revisione degli strumenti di rilevazione e controllo delle classi di rischio:** diventa complesso agire in termini di recupero se le informazioni non sono trasmesse in modo completo, trasparente e non c'è una visione integrata e trasversale dell'esposizione fiscale dei singoli rispetto alla rispettiva capacità contributiva. Tenuto conto

che la tecnologia offre nuove opportunità è necessario ridefinire il quadro di normativo migliorando, semplificando e accelerando le comunicazioni (interscambio) tra gli Enti vedi:

- Accesso ad ANPR ristretto per le Regioni, termine convenzione con AdE
- Infocamere: qualità del dato, onerosità del contratto
- INPS: dati sensibili
- Tribunali: dati inesistenti
- SEND: onerosità dell'accesso alla piattaforma
- PagoPA: costi di commissione che si aggiungono alla pressione fiscale
- Sede legale/operativa/operativa per via principale/estera.
- Assenza di criteri istituzionali di classificazione del livello di rischio (le banche li hanno).

Valutare anche modifiche normative volte a:

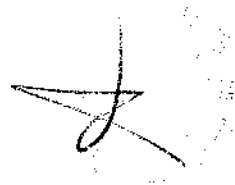
- **introdurre elementi di novità volti a favorire la riscossione** (Es. compartecipazione al gettito per AdER sui tempi di riscossione e inversamente proporzionali agli importi, in caso di rate prevedere un premio con maggiore proporzionalità in base al numero delle rate - "balloon" su rata finale).
- **Introdurre, per la riscossione rateale per le PG, dei "deterrenti" che inducono una maggiore responsabilizzazione del soggetto "affidato":** es. maxi-anticipi, fideiussione anche per importi bassi
- **Disciplinare in maniera ragionata la riscossione rateale a ruolo, imponendo agli enti creditori di attivare la rateizzazione prima dell'invio ad ADER.** Quindi le rate di AdER potrebbero essere attivabili solo se l'ente creditore non le ha già consentite.
- **Evidenziare il "costo" per AdER del mantenimento a magazzino delle partite non riscuotibili:** solo così potrebbe essere maggiormente valorizzata l'ipotesi del discarico. Di fatto, si propone di eliminare il 32% del magazzino ma non se ne esplicano gli effetti positivi in termini di risparmio di risorse, etc.
- **In caso di discarico del magazzino, dovrebbero essere discaricate anche le correlate spese delle procedure il cui ristoro sarebbe in capo agli enti creditori.**
- **Valutare, per la gestione delle procedure di riscossione e sollecito, l'ingaggio di soggetti che operano nel mercato finanziario** (es. esternalizzazione delle procedure di screening e di primo recupero).
- **Rendere "obbligatorio e gratuito" (con risorse del bilancio dello Stato) il possesso del domicilio digitale** da parte di tutti i contribuenti: è una misura atta a rendere inequivocabilmente raggiungibile il cittadino/contribuente per gli obiettivi più disparati della PA, non solo quindi per finalità di recupero evasione, così eliminando le criticità legate al mancato recapito della corrispondenza ed ai costi correlati al recapito tradizionale (raccomandata, atto giudiziario, etc.), con benefici anche a vantaggio del contribuente su cui cesserebbero di gravare, ad es., le spesso onerose "spese di notifica" degli atti.

Di fronte a questo quadro, è necessario avviare una riflessione sul modello organizzativo di riscossione coattivo delle entrate delle Regioni. I modelli organizzativi possono essere molteplici, e la governance regionale che li regola anche. È tuttavia importante essere consapevoli che la

cancellazione di un terzo del magazzino non risolve il problema, ma impone la contestuale necessità di un investimento importante sulla riscossione coattiva delle entrate, in termini di risorse umane, strumenti e professionalità.

Si esprime parere favorevole all'Intesa, con la richiesta al Governo di coinvolgere la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nelle fasi di predisposizione delle politiche di recupero fiscale di natura coattiva, sull'integrazione delle basi dati e sui provvedimenti che riguardano gli enti territoriali inerenti i percorsi di discarico automatico tenendo conto degli impatti sui bilanci degli enti creditori e sugli equilibri di finanza pubblica e conseguentemente anche degli oneri amministrativi connessi, le modifiche di capacità gestionale dell'AdE, la definizione delle performance di recupero fiscale.

Roma, 1° ottobre 2025

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'S' followed by a horizontal line and a small flourish.