

**Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale
da parte dell'ente della riscossione**

**Esame del disegno di legge n. 1375
(Disposizioni concernenti la rateizzazione a lungo termine di
carichi fiscali, contributivi e di altra natura affidati all'agente
della riscossione)**

Nota dell'Istituto nazionale di statistica

**6^a Commissione (Finanze e Tesoro)
del Senato della Repubblica**

25 marzo 2025

Introduzione

In questa memoria l'Istituto propone alcune considerazioni riguardo il disegno di legge n. 1375 recante "Disposizioni concernenti la rateizzazione a lungo termine di carichi fiscali, contributivi e di altra natura affidati all'agente della riscossione", valutandone in particolare i potenziali effetti sul Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, il conto di riferimento nell'ambito del monitoraggio europeo delle finanze pubbliche; la nota rappresenta anche l'occasione per una descrizione delle modalità di registrazione della definizione agevolata dei carichi fiscali nei Conti di finanza pubblica.

Come noto, il sistema europeo dei conti (SEC 2010), integrato dal Manuale sull'indebitamento e sul debito (MGDD, 2022), definisce le regole e i principi che sovrintendono la compilazione dei Conti delle Amministrazioni Pubbliche. Le disposizioni previste dal disegno di legge in esame sono dunque analizzate alla luce di questo quadro regolamentare. Nello specifico, per valutare i potenziali impatti delle misure in discussione sulle grandezze di finanza pubblica, sono richiamate le regole relative alla registrazione delle entrate tributarie e le indicazioni metodologiche sul trattamento delle misure riconducibili all'alleggerimento e/o eliminazione dei carichi fiscali pregressi.

Il disegno di legge introduce una nuova definizione agevolata dei carichi fiscali affidati agli agenti della riscossione (cosiddetta "rottamazione"), come misura straordinaria volta a ridurre il contenzioso tributario e favorire il recupero dei crediti fiscali, eliminando le sanzioni e permettendo la rateizzazione delle somme dovute. Rispetto alle misure analoghe introdotte gli anni scorsi, l'attuale proposta prevede un'estensione del periodo temporale per usufruire della definizione agevolata, consentendo una rateizzazione mensile pluriennale sino a 120 rate di eguale importo, a partire dal 31 luglio 2025. Il disegno di legge estende anche alle regioni e agli enti locali (province, città metropolitane e comuni) la possibilità di attuare una definizione agevolata delle proprie entrate, comprese quelle tributarie, non rimosse a seguito di precedenti provvedimenti di ingiunzione fiscale. Saranno gli stessi enti territoriali, mediante specifici provvedimenti, a stabilire il numero massimo di rate con cui sarà possibile dilazionare il pagamento, nonché a definire gli altri aspetti operativi della definizione agevolata.

Le modalità di registrazione della definizione agevolata dei carichi fiscali nei Conti di finanza pubblica e il disegno di legge n. 1375

Nel Sistema dei Conti nazionali, le operazioni vengono registrate secondo il principio della competenza economica ("*accrual*"), nel momento in cui si verificano le transazioni economiche e sono prodotti gli effetti economici sugli operatori

coinvolti: in altri termini, nel momento in cui un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti (SEC2010 par. 20.171).

Per quel che attiene le entrate tributarie, l'applicazione del principio *accrual* del SEC ne prevede la registrazione nel momento in cui ha luogo l'attività che fa sorgere il debito fiscale, ossia quando si genera la base imponibile. Tuttavia, questa regola deve conciliare con un altro principio fondamentale previsto dal SEC, al quale lo stesso criterio *accrual* è subordinato, ovvero il principio della certezza delle entrate nell'anno di riferimento. Ciò implica contabilizzare in entrata solo importi la cui riscossione sia certa, con l'esclusione di quelli la cui esigibilità sia dubbia. Questo principio è fondamentale per garantire l'affidabilità delle statistiche di finanza pubblica, poiché previene distorsioni dei saldi e degli indicatori di bilancio, come ad esempio indebiti miglioramenti derivanti dall'inclusione di importi non ancora riscossi o difficilmente esigibili. Il principio concorre, inoltre, alla stabilità delle statistiche, riducendo al minimo la componente di stima e la necessità di revisioni degli importi registrati una volta che il gettito tributario e contributivo effettivamente riscosso sia noto¹.

Lo stesso principio, ispirato all'esclusione dalle entrate dei crediti di incerta riscossione, sottende la norma in esame. In particolare, il MDGG (2022) dedica un paragrafo ad hoc alle "*tax amnesties*" (paragrafo 2.2.2.3 su "*Recording of tax amnesties*"), le quali comprendono due tipologie di agevolazioni, in genere di natura straordinaria e di rilevante entità:

- ✓ le misure che consentono al contribuente di rivelare informazioni relative a periodi d'imposta precedenti su attività imponibili non ancora dichiarate;
- ✓ le misure che consentono di pagare somme precedentemente dichiarate ma per varie ragioni non rimosse dall'Autorità competente (imposte dovute pregresse).

Le misure di riduzione e/o eliminazione dei carichi fiscali pregressi previste dal disegno di legge n. 1375 rientrano in questa seconda categoria.

Nel caso delle *tax amnesties*, l'incertezza sull'ammontare del gettito che sarà effettivamente riscosso e l'impossibilità a ricondurre puntualmente gli importi al loro periodo di riferimento rendono inapplicabile il principio *accrual*. Per tale ragione il MGDD prevede che la registrazione di queste entrate si basi sugli importi effettivamente incassati dall'amministrazione piuttosto che su stime delle riscossioni attese, che potrebbero distorcere in modo inappropriato il quadro della

¹ "As far as tax refunds and tax amnesties are concerned, the treatment in national accounts should not depend on estimations and be the cause of significant revisions that affect the credibility of the data on government revenue" (MGDD, 2022, paragrafo 2.2.3.104).

finanza pubblica. Ciò assicura la contabilizzazione di importi certi, escludendo quelli la cui esigibilità non è garantita².

Questo approccio, già adottato dall'Istat per la registrazione degli introiti derivanti dalla definizione agevolata delle cartelle a partire dal decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 e quelli successivi (cosiddetta "rottamazione-*bis*", "rottamazione-*ter*" e "rottamazione-*quater*"), sarebbe applicato anche in caso di entrata in vigore della norma in esame. L'impatto positivo sul livello di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche seguirebbe il profilo di cassa del relativo gettito ripartito su più anni fino ad un massimo di 10 (nel caso di 120 rate); analoga considerazione vale per quel che attiene gli effetti in termini di aumento del carico fiscale.

² Tale approccio interessa in generale tutte le entrate accertate mediante iscrizione a ruolo ("ruoli") che derivano da un'azione autonoma dell'Amministrazione che accerta l'importo delle imposte e contributi dovuti e ne dà comunicazione al contribuente interessato. In questo caso le somme accertate mediante ruolo che rappresentano quanto dovuto dal contribuente possono includere importi che l'amministrazione non riscuoterà per diverse ragioni e pertanto sono incluse nei Conti delle Amministrazioni Pubbliche in base agli incassi effettivi.