

LE ENTRATE DELLO STATO

per i grandi contribuenti, una flessione in termini numerici (-4,5 per cento) e una crescita di termini di maggiore imposta (+26,0 per cento).

Pure in crescita rispetto all'anno precedente si presentano i risultati numerici e finanziari concernenti i controlli nei confronti delle imprese di medie dimensioni, mentre in calo si presentano i risultati relativamente alle imprese di piccole dimensioni e ai professionisti.

Quanto alla frequenza dei controlli sostanziali rispetto all'ampiezza della platea dei contribuenti che svolgono attività indipendenti, i dati nel 2019 evidenziano un ulteriore peggioramento del rapporto, già molto basso, registrato nell'anno precedente. I controlli eseguiti nel 2019 costituiscono, infatti, l'1,8 per cento del totale dei soggetti considerati.

Tenuto conto che il sistema fiscale si incentra sull'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti e considerati i comportamenti evasivi di massa che tuttora lo caratterizzano, deve rilevarsi come le frequenze dei controlli che l'Agenzia delle entrate riesce ad effettuare annualmente siano insufficienti per esercitare una adeguata deterrenza. Ciò anche in considerazione della misura delle sanzioni che in concreto vengono applicate nei casi di definizione bonaria delle violazioni e delle difficoltà di riscossione coattiva delle somme dovute.

Quanto alle diverse modalità di definizione degli accertamenti, è emersa la perdurante anomala frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente, pari al 30 per cento dei controlli eseguiti nel 2019 e al 39 per cento dei controlli eseguiti nel 2018. In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente nel 2019 è pari al 40 per cento (nel 2018 era stata pari al 52 per cento).

Anche dai risultati del 2019 si conferma, dunque, che una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale continua a indirizzarsi verso posizioni sostanzialmente patologiche (irreperibili, falliti, ecc.), che non hanno interesse né a definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, né a contestarlo nella sede contenziosa. Tutto ciò comporta un giudizio prognostico alquanto negativo sull'esito delle relative procedure di riscossione e dovrebbe imporre un profondo mutamento delle tradizionali strategie di contrasto dell'evasione, sia attraverso una più selettiva programmazione dell'azione di controllo fiscale, evitando per quanto possibile di impegnarla su posizioni prevedibilmente non proficue in termini di esigibilità del credito erariale, sia sviluppando – come ripetutamente suggerito dalla Corte - strumenti di controllo preventivo quali, ad esempio, l'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura dell'intermediario finanziario, ovvero l'adozione di sanzioni amministrative diverse e più efficaci di quelle meramente pecuniarie.

Anche nel 2019 la gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (48.223 su 113.677 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 42,4 per cento, con un valore di 2.132 milioni su 8.224 milioni pari al 25,9 per cento).

Sempre con riferimento agli accertamenti definiti per inerzia, non meno preoccupanti, e in peggioramento rispetto all'anno precedente, appaiono i dati relativi alle società di capitali: 17.104 accertamenti definiti con tale modalità su 54.044 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,6 per cento), con una entità finanziaria di 5.359 milioni su un totale di 10.753 milioni accertati complessivamente (49,8 per cento).

Nel 2019 sono del tutto prevalenti gli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone giuridiche, che costituiscono l'81 per cento dell'introito complessivo. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che ben l'85,5 per cento deriva da controlli che hanno comportato introiti unitari superiori a 100 mila euro (2.250 milioni di euro) e che di tale 85,5 per cento l'88,7 per cento (1.997,4 milioni di euro) deriva da controlli superiori a 100 mila euro su società ed enti.

Si conferma, dunque, la limitata incisività dell'azione di contrasto all'evasione diffusa delle persone fisiche, essendo evidente il maggiore scompensamento esistente per tale categoria di contribuenti tra la proficuità teorica dell'azione di accertamento (importi accertati) e la proficuità reale (introiti effettivi).

Sempre più marginale nel 2019 il ricorso all'accertamento sintetico (1.850 accertamenti, con un decremento del 33,5 per cento rispetto al già modesto risultato del 2018). L'analisi dei dati

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

consente di affermare come esso non sia oggi sufficientemente valorizzato nella complessiva strategia dei controlli fiscali. Va segnalata, dunque, l'esigenza di un utilizzo oculato ma più intenso dello strumento, soprattutto quando gli incrementi patrimoniali non giustificati, desumibili dalle indagini finanziarie e dagli altri elementi informativi di cui l'Amministrazione fiscale dispone, ne possono consentire motivatamente l'impiego.

Il numero delle indagini finanziarie, pur in contenuta crescita, resta comunque lontano da quello degli anni dal 2010 al 2014 e conferma la costante sottoutilizzazione di uno strumento di indagine particolarmente efficace quale è l'Anagrafe dei rapporti finanziari nella quale, come è noto, confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate.

Sempre con riferimento all'Anagrafe dei rapporti, va segnalato che, con i commi da 681 a 686 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, è stata prevista una più ampia possibilità di utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari. Le nuove disposizioni, infatti, consentono l'utilizzazione dei dati finanziari per l'effettuazione sistematica di analisi di rischio al fine di "far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

È, pertanto, auspicabile che in futuro i dati vengano utilizzati anche e soprattutto in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l'Amministrazione fiscale (dati contabili, dati strutturali, consumi, ecc.) e con le cautele necessarie ai fini della tutela della riservatezza, per informare e supportare il contribuente già nella fase dell'adempimento, mettendolo pienamente in condizione di conoscere gli elementi sui quali sarà poi valutata la sua effettiva capacità contributiva, in una logica persuasiva prima ancora che nella fase dell'accertamento.

Dal confronto dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate relativamente agli indici sintetici di affidabilità fiscale con quelli precedentemente prodotti per gli studi di settore, emerge un incremento del numero di soggetti che li hanno applicati in sede di dichiarazione e un incremento della maggiore base imponibile.

I modesti effetti prodotti anche nel 2019 dalle disposizioni volte a favorire la collaborazione dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali a misura in questi anni, della quale hanno fruito in modo significativo un numero ristretto di Comuni concentrati in poche Regioni italiane, ne confermano la relativa efficacia. Andrebbero, pertanto, valutate altre possibili forme di cooperazione incentivata tra l'Amministrazione centrale e gli Enti territoriali, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando pienamente e in modo tra loro combinato la vasta mole di informazioni e notizie in possesso dei Comuni a seguito dello svolgimento della loro attività istituzionale e le informazioni e i dati dell'Anagrafe tributaria.

L'istituto del ravvedimento operoso, profondamente modificato con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), ha determinato, ormai da diversi anni e con intensità crescente, una nuova forma di ravvedimento "indotto" dall'attività di controllo dell'Amministrazione fiscale (questionari, accessi, ecc.) o dalle comunicazioni collaborative che l'Agenzia delle entrate invia ai contribuenti per segnalare errori ed omissioni suscettibili di ravvedimento (c.d. "comunicazioni cambia verso").

Complessivamente, nel corso dell'anno 2019 il ravvedimento operoso spontaneo e quello indotto dalle comunicazioni "cambia verso" hanno determinato versamenti riferiti ai periodi d'imposta dal 2014 al 2019 per 2,9 miliardi.

Il solo ravvedimento indotto, a fronte di oltre 2,8 milioni di comunicazioni inviate, ha determinato 873 mila ravvedimenti per un importo complessivo di 1,6 miliardi.

Particolarmente rilevanti risultano fino al 2019 i risultati delle lettere inviate ai contribuenti in relazione alle liquidazioni periodiche IVA. A fronte di complessive 1.270.480 comunicazioni per i periodi d'imposta dal 2017 al 2019 sono stati conseguiti 218.966 ravvedimenti con un introito di poco inferiore a 1,3 miliardi.

Tra le attività poste in essere dall'Agenzia delle entrate grande rilievo finanziario continua ad avere la liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. I risultati di tale attività derivano, in modo pressoché automatico, dal comportamento non corretto tenuto da una

LE ENTRATE DELLO STATO

parte dei contribuenti in sede di autoliquidazione (quantificazione e versamento) dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Osservando l'ultimo quinquennio di attività, nel 2019 si rileva un incremento del numero di comunicazioni di irregolarità emesse a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA rispetto all'anno precedente. Si è passati, infatti, da 5,8 milioni nel 2018 a 6,0 milioni (+4,1 per cento). Al netto della parte di comunicazioni non ancora esitate (cioè non ancora pagate né iscritte a ruolo nell'anno) risulta in calo il numero delle comunicazioni incassate (-4,4 per cento). Resta elevato il numero di comunicazioni annullate in autotutela, nel 2019 pari all'11,6 per cento del totale di quelle esitate, a fronte dell'11,9 per cento nel 2018 e dell'8,8 per cento nel 2017.

Al riguardo occorre analizzare le cause di un persistente elevato numero di comunicazioni annullate a distanza di diversi anni dall'introduzione della dichiarazione IRPEF precompilata. È, comunque, evidente come l'elevato numero di autotutele sia da mettere in relazione anche con la eccessiva complessità della normativa di riferimento.

In lieve diminuzione, ma sempre elevato, nel 2019 il numero di comunicazioni di irregolarità che hanno generato un ruolo, con una incidenza sulle comunicazioni esitate che passa dal 59,1 al 58,6 per cento. Anche di tale fenomeno l'Amministrazione dovrebbe approfondire le cause, poiché esso appare sintomatico di un rapporto deteriorato con il contribuente, che preferisce non aderire alla prima sollecitazione di pagamento, nonostante la riduzione delle sanzioni, e attendere il successivo ruolo.

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2019 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 10.908 milioni, con un decremento di 270 milioni rispetto al 2018 (-2,4 per cento). Concorrono a tale contrazione le entrate derivanti dai controlli svolti su campione unico, passate da 239 milioni nel 2018 a 177 milioni nel 2019 (-25,9 per cento), le entrate da ruoli conseguenti alla liquidazione automatizzata, che fanno registrare una diminuzione pari al 5,2 per cento, passando da 3.997 milioni nel 2018 a 3.791 milioni nel 2019; in minima parte le entrate da versamenti F24, rimaste costanti (da 6.941 milioni nel 2018 a 6.940 milioni nel 2019, pari a -0,01 per cento).

Persistente anomala dimensione continua ad avere il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto da tempo una impropria modalità di finanziamento e, in non pochi casi, una modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

In lieve miglioramento rispetto all'annualità precedente, la situazione rilevata per il 2015, ultima annualità per la quale sono disponibili dati completi, che ha fatto registrare omissioni per 14,3 miliardi di euro, a fronte dei 14,5 miliardi del 2014. Sostanzialmente stabili le omissioni relative all'IVA nel 2016, pari a 6,6 miliardi di euro a fronte dei 6,7 miliardi dell'anno precedente. Nuovamente in ripresa nel 2017 l'ammontare degli omessi versamenti nel settore delle imposte proprie (2,8 miliardi di euro), dopo la positiva flessione che si era registrata nel 2016 (2,5 miliardi).

Quanto al numero di posizioni coinvolte, pur nell'incompletezza dei dati forniti per le ultime annualità, esso sembrerebbe destinato a una contenuta riduzione rispetto ai quasi 3 milioni del 2015, ultimo anno per il quale si dispone dei dati complessivi.

La rilevanza e gravità del fenomeno richiedono, oltre alla massima efficacia ed incisività nell'azione di recupero dei tributi non spontaneamente versati, l'adozione di nuove strategie finalizzate a salvaguardare più efficacemente gli interessi dell'Erario già nella fase dell'adempimento spontaneo, adottando eventualmente soluzioni analoghe a quelle già praticate per le spese di ristrutturazione edilizia e per quelle finalizzate al risparmio energetico, assoggettate all'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura della banca tramite la quale viene effettuato il pagamento.

L'attività di rateazione gestita dall'Agenzia delle entrate deriva essenzialmente dall'attività di accertamento sostanziale e dall'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni ex art. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633/1972.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Secondo quanto emerso dai dati acquisiti, oltre il 50 per cento degli importi rateizzati a seguito dell'azione di accertamento svolta nel 2015 ha dato luogo al mancato pagamento delle rate.

Quanto alle rateazioni indotte da comunicazioni di irregolarità accordate nel 2015, oltre il 34 per cento risulta non pagato. Ciò induce a ritenere che un'elevata quota di rateazioni è finalizzata a ritardare l'azione esecutiva.

Quanto al settore territoriale, nel 2019 l'attività di revisione catastale, in termini di variazioni di rendita, ha fatto registrare un incremento dei valori accertati, passati da 114,4 milioni nel 2018 a 122,4 milioni nel 2019 (+7,0 per cento).

Permane irrisolto il problema della riforma strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati.

L'andamento del contenzioso tributario dell'Agenzia delle entrate conferma le tendenze già evidenziate dalla Corte nelle Relazioni sul rendiconto degli ultimi esercizi.

Alla data del 31 dicembre 2019, il numero dei ricorsi pendenti presso le Commissioni provinciali ammontava a circa 102 mila, con un decremento del 13 per cento rispetto all'anno precedente e del 27 per cento rispetto al 2017. La riduzione è determinata dal minor numero di ricorsi pervenuti nell'anno, diminuiti del 15 per cento rispetto al 2018. Diminuiscono del 19 per cento rispetto all'esercizio precedente anche le sentenze emesse, continuando la tendenza già in atto.

La contrazione dei nuovi ricorsi va soprattutto collegata alla sensibile diminuzione del numero di atti di controllo emessi dall'Agenzia nel 2018 e nel 2019, data la naturale correlazione esistente tra atti emessi e ricorsi proposti. Ulteriori effetti deflativi derivano dall'applicazione dell'istituto della mediazione-reclamo.

Guardando agli esiti del contenzioso del primo grado di giudizio, si rileva che nel 2019 l'Agenzia delle entrate è risultata vittoriosa nel 47,5 per cento dei casi, confermando la tendenza all'aumento degli esiti positivi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno invece prevalso nel 25 per cento dei casi. Il residuo 28 per cento circa concerne sentenze parzialmente favorevoli.

Per quanto riguarda l'andamento del contenzioso relativo al secondo grado di giudizio, si può evidenziare anche in questo caso una significativa riduzione dei nuovi ricorsi: un quarto in meno rispetto all'esercizio precedente e quasi il 40 per cento rispetto al 2017. Questa forte diminuzione, nonostante le circa 7 mila sentenze in meno emesse, determina la sensibile riduzione del carico alla fine dell'anno (circa dieci mila ricorsi pendenti in meno).

Nel secondo grado di giudizio l'indice di vittoria per l'Agenzia (calcolato sulle decisioni di esito netto, favorevole e sfavorevole) nel 2019 si attesta al 54 per cento circa (4 punti in meno dell'anno precedente). Di contro, i contribuenti sono risultati vittoriosi 46 volte per ogni cento decisioni emesse.

Diminuiscono di quasi due mila i ricorsi pendenti presso la Corte di cassazione, invertendo la tendenza dell'anno precedente. Pure in diminuzione, tuttavia, il numero di sentenze emesse, 2.400 in meno, corrispondenti a -30 per cento. Il saldo negativo tra sentenze emesse e nuovi ricorsi fa sì che il carico pendente alla fine del 2019 sia ancora in crescita (circa mille ricorsi in più del 2018).

I giudizi in Cassazione vedono prevalere l'Amministrazione nel 57 per cento delle decisioni emesse (escluse quelle di inammissibilità o di rinvio), valore questo sostanzialmente in linea con l'indice dell'anno precedente.

Nel complesso, nel 2019 le entrate derivanti dalle sentenze completamente favorevoli alla parte pubblica (senza considerare pertanto quelle parzialmente favorevoli), ammontano a circa 8,4 miliardi per il primo grado di giudizio (erano 10 miliardi nel 2018), a 6,2 miliardi nel II grado (erano 6,3 nel 2018) e a 1,9 miliardi in cassazione (rispetto a 1,4 miliardi dell'anno precedente). Se si fa riferimento alle sentenze favorevoli all'Agenzia emesse nell'anno, ne risulta un importo medio per sentenza di 235 mila euro nel giudizio di primo grado, di 400 mila nel giudizio di II grado e di circa 1,1 milioni di euro per quelle emesse in Cassazione. Per quanto riguarda le sentenze in cui l'Agenzia è risultata soccombente, l'importo medio per sentenza è di 211 mila euro in primo grado, di 349 mila nel secondo grado e di 306 mila nel giudizio di Cassazione.

LE ENTRATE DELLO STATO

L'analisi degli esiti finanziari delle decisioni emesse nel 2019 mostra che l'Agenzia si è aggiudicata il 50,6 per cento del valore complessivo delle controversie decise in primo grado, senza tener conto delle sentenze parzialmente favorevoli. Calcolato sul valore delle controversie decise in secondo grado, il medesimo indice di vittoria si attesta al 43,4 per cento, mentre in Cassazione l'Agenzia si aggiudica il 45,2 per cento dei valori oggetto di decisioni totalmente favorevoli a una delle parti.

La diminuzione nel flusso dei nuovi ricorsi può derivare, in parte, dagli effetti deflativi dell'istituto del reclamo e della mediazione introdotto nel 2011. Si tratta di un istituto che trova un'applicazione territoriale differenziata e risulta particolarmente frequente in Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia.

Si tratta di una prevalenza che solo in parte corrisponde alle diverse dimensioni demografiche e alla diversa composizione del tessuto economico produttivo, potendo essere correlata da una maggiore "litigiosità" e all'improprio utilizzo dell'istituto della mediazione in sostituzione di soluzioni deflative più ortodosse, quale l'adesione all'accertamento o l'annullamento totale o parziale in autotutela degli atti errati o illegittimi.

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza ha fatto registrare nel 2019 un limitato aumento delle attività di controllo rispetto all'anno precedente. Il numero delle "verifiche e controlli", è passato da 106.798 a 107.426 (+0,6 per cento), mentre il numero dei "controlli strumentali" si è incrementato da 520.879 a 527.727 (+1,3 per cento).

Complessivamente nell'ultimo quinquennio emerge un graduale incremento dei volumi di attività destinati al contrasto dell'evasione.

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, il ricorso a tale mezzo investigativo risulta nel 2019 in aumento rispetto all'anno precedente (+10 per cento). In aumento anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (+8,6 per cento).

In ordine alla proficuità (potenziale) delle indagini svolte nell'anno nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, dai dati emerge nel 2019 una sostanziale stabilità complessiva dei risultati conseguiti rispetto all'anno precedente, con una lieve flessione nel settore dell'imposizione diretta (da 62.842,9 nel 2018 a 62.768,9 milioni di euro nel 2019, corrispondente a -0,1 per cento) e un leggero aumento in materia di IVA (da 5.219,5 milioni nel 2018 a 5.301,0 milioni nel 2019 corrispondente a +1,6 per cento).

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2019 e quelli dell'anno precedente emerge un decremento del quantitativo dei sequestri di tabacchi lavorati esteri (TLE), passati da 267.600 kg nel 2018 a 201.669 kg nel 2019.

In merito al contrasto delle attività di contraffazione, i risultati operativi del 2019 mettono in evidenza una significativa crescita del numero degli interventi, passati da 11.227 nel 2018 a 13.325 del 2019 (+18,7 per cento) e al contrario, una diminuzione del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 7.291 nel 2018 a 6.271 nel 2019 (-14,0 per cento). In diminuzione anche il numero di prodotti contraffatti sequestrati, passato da 311,2 milioni nel 2018 a 290,7 milioni circa nel 2019 (-6,6 per cento).

In considerazione della complessa e variegata attività istituzionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), che coinvolge numerosi aspetti anche extratributari della legalità commerciale, non è agevole apprezzare i risultati conseguiti nell'ambito della gestione dei molteplici tributi, affidati alle cure di diverse strutture organizzative.

Le azioni di prevenzione e contrasto del contrabbando, delle frodi fiscali e degli illeciti extratributari, unitamente alla gestione ordinaria dei tributi, compongono un complesso e articolato quadro operativo, in relazione al quale le rendicontazioni sommarie e indistinte effettuate dall'ADM rivelano una limitata significatività ai fini dell'apprezzamento delle attività di programma svolte nel 2019. È stata riscontrata, in particolare, la tendenza a individuare e rendicontare le attività di programma in funzione diretta dei mezzi istruttori impiegati nei controlli (ad esempio, tramite *scanner* o strumenti di analisi del rischio) oppure della insidiosità delle pratiche evasive contrastate (sotto-fatturazione, abuso del "Regime 42", ecc.), piuttosto che in

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

funzione di categorie di primo livello (settore operativo e tipo di tributo), all'interno delle quali introdurre sotto-classificazioni che diano dimostrazione dell'efficacia e delle peculiarità dell'azione svolta. Tale tendenza traspare anche dagli obiettivi definiti nella richiamata Convenzione triennale 2019-2021.

Per le "Attività di verifica nel settore accise" si richiederebbero una nuova articolazione delle attività oggetto di rendicontazione, corrispondente alle diverse accise, differenziate in ragione della tipologia di prodotto su cui gravano, ciascuno dei quali assoggettato ad autonoma disciplina (petroli, benzine, GPL, gas metano, energia elettrica, alcool, ecc.).

Si è potuto, altresì, notare come l'organizzazione dei dati trasmessi e, si suppone, la stessa definizione delle attività di programma, non diano risalto agli esiti definitivi dei controlli effettuati, i quali vengono conseguentemente apprezzati con esclusivo riferimento alla contestazione degli addebiti, così come risultano dalle verbalizzazioni e dagli atti notificati. Sarebbe utile conoscere, invece, gli importi effettivamente riscossi a fronte dei maggiori tributi evidenziati negli atti di revisione, come pure l'incidenza sulle stesse revisioni degli istituti deflativi del contenzioso (autotutela, accertamento con adesione, reclamo-mediazione, conciliazione giudiziale) nonché delle controversie instaurate dai contribuenti.

Nel 2019 le entrate da giochi ammontano a 10,6 miliardi, con un incremento del 6 per cento rispetto al 2018. La raccolta lorda fa registrare anch'essa un incremento (5,3 per cento), raggiungendo una cifra superiore ai 110 miliardi. Le entrate reperite nella gestione dei giochi (10,6 miliardi) corrispondono allo 0,6 per cento circa del Pil (1.787,7 miliardi), al 2,1 per cento delle entrate tributarie (516,5 miliardi) e al 4,1 per cento delle imposizioni indirette (257,9 miliardi).

L'importo delle giocate, una volta sottratto l'ammontare delle vincite (erogate ai giocatori o, qualora non ritirate, riversate all'erario) e del prelievo erariale (riversato all'erario), esprime il margine lordo della gestione. Quest'ultimo è destinato a remunerare, in via preliminare, i costi della gestione caratteristica per servizi (resi da soggetti esterni) direttamente connessi con la gestione dei giochi (piattaforme di gioco, server, enti di certificazione) e, per la differenza, i diversi operatori della filiera (concessionari, ricevitori, distributori, gestori, esercenti, tabaccai, ecc.).

L'importo corrispondente a tale differenza (margine operativo netto), oggetto di integrale ripartizione tra i predetti operatori della filiera, nel 2019 ammonta a 8.633 milioni di euro.

Le entrate erariali di competenza del settore dei tabacchi e dei prodotti liquidi da inalazione nel 2019 ammontano a circa 10,58 miliardi, attestandosi sostanzialmente sulla stessa linea dell'anno precedente, con un incremento di 46 milioni di euro rispetto al 2018 (+0,4 per cento).

In assenza di un sistema informativo di gestione del contenzioso dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i relativi dati assemblati sulla base di apposite schede di rilevazione, compilate autonomamente dagli uffici territoriali, rivelano un ridotto grado di attendibilità.

Gli esiti del procedimento amministrativo del reclamo-mediazione, dal 1° gennaio 2017 esteso anche all'ADM con l'obiettivo di favorire un preventivo dialogo con il contribuente e di evitare il deposito in giudizio di ricorsi già notificati all'ente impositore, dovrebbero fornire informazioni circa la proficuità della gestione dell'istituto, misurata dall'incidenza del numero dei ricorsi depositati rispetto a quelli notificati all'Amministrazione. Per analizzare gli effetti dell'istituto in esame sarebbe sufficiente, pertanto, evidenziare i due termini del richiamato rapporto, che tuttavia non sono immediatamente desumibili dai dati forniti, peraltro non coincidenti con quelle risultanti dal sistema informativo delle Commissioni tributarie.

Nel corso dell'anno 2019 l'Agenzia delle entrate-riscossione (ADER) ha proseguito nell'azione di contrasto all'evasione da riscossione, conseguendo un volume di incassi pari a 9,86 miliardi di euro, a fronte di carichi nello stesso anno affidati per 81,38 miliardi di euro.

Il contesto nel quale l'Agente della riscossione ha operato nel 2019 è stato caratterizzato dall'interferenza di diverse misure di definizione agevolata introdotte nell'ultimo triennio, che inevitabilmente hanno condizionato l'ordinaria attività preordinata alla riscossione dei carichi

LE ENTRATE DELLO STATO

affidati. Buona parte degli incassi è stata realizzata infatti grazie a versamenti spontanei eseguiti in applicazione delle predette misure. In parallelo, anche le risorse operative dell'ADER, in misura corrispondente, sono state impegnate nella complessa gestione degli adempimenti connessi, preordinati alla preventiva ricognizione e comunicazione dei carichi definibili e al successivo riscontro di ammissibilità e completezza delle definizioni.

L'incidenza delle riscossioni correlate alle definizioni agevolate, al pari delle entrate realizzate sulla base dei piani di rateizzazione condizionano la valutazione dei risultati di servizio, nella misura in cui, da un lato, sottraggono risorse alla ordinaria attività di riscossione coattiva, dall'altro, non consentono di accreditare direttamente i risultati ottenuti alla capacità di riscossione e alle entrate realizzate per effetto delle misure cautelari o esecutive adottate dall'Agente della riscossione.

Le molteplici forme di definizione, prorogate ripetutamente, compongono un quadro normativo caratterizzato da complessità pressoché inestricabili, che si ripercuotono in negativo sui livelli di conoscenza delle opportunità offerte ai contribuenti interessati e sulla stessa possibilità di dare seguito, senza intralci, ai progetti di definizione. In aggiunta al disvalore comune alla generalità delle definizioni premiali, che inevitabilmente affievoliscono l'efficacia dell'azione di controllo e la *tax compliance*, le menzionate misure definitorie, come si evince dalle complessità delle norme di riferimento, evidenziano marcati profili di difficoltà applicativa e gestionale che non contribuiscono al miglioramento del rapporto con i contribuenti.

L'ammontare dei ruoli affidati dai Comuni continua ad attestarsi su livelli marginali rispetto al dato complessivo annuale. La limitata propensione degli Enti locali ad avvalersi dei servizi dell'Agente nazionale di riscossione per il recupero dei loro crediti potrebbe essere determinata dalla mancata rispondenza dei servizi offerti concretamente da ADER alle esigenze dei predetti enti che, negli ultimi anni, mostrano una maggiore sensibilità alla riscossione delle proprie entrate. Non sembra potersi spiegare diversamente la scelta dei Comuni di utilizzare altre soluzioni, tenuto anche conto delle solide garanzie patrimoniali offerte dall'ADER e dei costi del servizio. Il radicamento di tale tendenza si ricollega verosimilmente anche alla indisponibilità di rendicontazioni periodiche che, in alternativa alla comunicazione di inesigibilità di cui all'art. 19 del d. lgs. n. 112 del 1999, facciano conoscere gli esiti della gestione dei ruoli affidati, in base ai quali gli Enti locali possano effettuare le valutazioni di bilancio in conformità al d.lgs. n. 118 del 2011.

Il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 133,4 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.002,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,3 per cento. Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento, mediamente più elevato per gli anni risalenti, si riduce pressoché progressivamente negli anni successivi. L'annualità più ravvicinata, per la quale si è reso possibile tentare la riscossione nell'arco di un decennio, è il 2012, con un indice di riscossione dell'11 per cento.

I ridotti indici di riscossione mettono bene in evidenza i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici. Si fa notare, al riguardo, come l'ampia facoltà riconosciuta ai contribuenti di assolvere ratealmente i debiti iscritti a ruolo, nonostante le ottimistiche previsioni che – un decennio fa circa - hanno accompagnato l'istituzionalizzazione di tale forma di pagamento, non abbia contribuito ad incrementare il tasso di riscossione. Invero, nell'ultimo decennio, detto indice si è ridotto progressivamente.

Il 36 per cento circa degli incassi proviene da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti in applicazione dei diversi istituti di definizione agevolata, il 9,2 per cento da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella e il 25,7 per cento da versamenti rateizzati, ovvero da fonti di riscossione non stimolate, se non indirettamente, da azioni di riscossione coattiva. Di contro, solo il 29,2 per cento si riferisce a riscossioni realizzate nell'ambito della ordinaria attività istituzionale dell'ADER. Il peso preponderante delle riscossioni realizzate in ambiti diversi dalla tradizionale attività di riscossione coattiva, è destinato a riflettersi sui piani operativi e quindi sugli obiettivi istituzionali dell'Agente della riscossione, sempre più proiettato a gestire piani di rateizzazione, riconducibili ad una surrettizia attività finanziaria, ovvero istanze di definizione agevolata, ormai consentite in via pressoché

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

permanente, a discapito della tradizionale attività di riscossione coattiva. Ancorché una simile mutazione delle attività di istituto possa trovare giustificazione in contesti eccezionali e, in particolare, in occasione dell'emergenza epidemiologica tuttora in corso, è da chiedersi se - in una prospettiva di consolidamento delle menzionate propensioni operative in atto ormai da più anni - l'affievolirsi delle azioni di riscossione coattiva sia compatibile con il conseguimento degli obiettivi di contrasto dell'evasione fiscale e con la complessiva tenuta del sistema tributario.

La elevata concentrazione dei crediti sulle classi maggiori (la percentuale del carico netto che si colloca sopra i 100 mila euro è stata del 64,0 per cento nel 2017, del 61,8 per cento nel 2018 e del 61,4 nel 2019) sollecita un approfondimento delle vicende gestionali dei relativi carichi, i cui esiti costituiscono un test utile per valutare i risultati conseguiti.

Avendo riguardo alle riscossioni realizzate nello stesso triennio, il tasso di riscossione nella fascia di ruoli superiori a 100.000 euro si attesta al 2,7 per cento. Il numero relativamente ridotto dei soggetti interessati dovrebbe facilitare ricognizioni mirate in ordine alle iniziative assunte e ai motivi specifici che ostano alla riscossione dei predetti carichi. Se riferite poi a classi di volumi superiori a un milione di euro, che pure rappresentano mediamente il 40 per cento circa dei carichi complessivamente affidati nell'ultimo quinquennio, le ipotizzate ricognizioni si rendono ancora più agevoli in quanto coinvolgerebbero verosimilmente una platea di contribuenti assai ridotta, per i quali sarebbe possibile effettuare analisi approfondite.

L'Agente nazionale di riscossione ha evidenziato come la limitata riscuotibilità di buona parte dei crediti sia imputabile ad una serie di motivazioni indipendenti dalle iniziative di competenza. Con riguardo al magazzino dei carichi affidati a decorrere dal 2000 ed ancora pendenti al 31.12.2019, pari complessivamente a 1.367,0 miliardi, l'attenzione della Corte si è concentrata sulla quota di 410,1 miliardi corrispondente a carichi intestati a contribuenti nei cui confronti è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva, senza riscossione. Dato per scontato che l'Agente, nonostante l'infruttuosità di quelle finora attivate, non abbia inteso abbandonare ulteriori azioni a carico di tali soggetti, è stato rilevato come non tutte le misure cautelari ed esecutive siano tra loro equivalenti sotto il profilo dell'efficacia, potendosi osservare, in generale, che:

- le misure cautelari, di norma non evidenziando esiti negativi che non siano prevedibili, sono per definizione cautelari e interlocutorie, non alternative all'attivazione delle misure esecutive che dovrebbero conseguentemente avere comunque seguito;
- l'esito negativo delle misure cautelari, ancorché rilevato a seguito della sopravvenuta modifica normativa dei relativi presupposti di adozione (ad esempio, perché l'autovettura oggetto di fermo è risultata strumentale all'attività commerciale o perché l'ipoteca era stata iscritta sull'unico immobile costituente l'abitazione principale del contribuente), non andrebbe valutato ai fini della riscuotibilità del carico ma "girato" nel magazzino dei "residui" non ancora interessati da iniziative di riscossione;
- l'iscrizione di ipoteca assolve ad una funzione di deterrenza i cui effetti si esauriscono nel breve termine, decorso il quale - se non seguita dal pignoramento - di norma non rivela alcuna utilità ai fini della riscuotibilità del credito;
- i pignoramenti immobiliari andrebbero diversamente valutati ai fini della riscuotibilità del credito, a seconda che siano stati attivati su iniziativa dell'agente o di terzi; l'intervento dell'Agente nelle procedure intentate da terzi che vantino crediti di grado superiore, infatti, il più delle volte si risolve in una sterile formalità;
- le "altre combinazioni di azioni" con almeno una procedura esecutiva, in quanto diverse dalle misure cautelari prima riportate, sembrano corrispondere a mere comunicazioni o preavvisi, la cui efficacia ai fini della riscuotibilità dei corrispondenti carichi, è comparativamente più ridotta.

Per quanto riguarda il contenzioso tributario, è stato riscontrato che i dati comunicati dall'ADER in diversi casi non trovano conferma nelle risultanze del sistema informativo delle Commissioni tributarie gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze. Tra le più significative criticità riscontrate si segnala, altresì, l'omessa costituzione in giudizio, che ha

LE ENTRATE DELLO STATO

interessato il 31 per cento circa delle controversie instaurate negli ultimi quattro anni avanti i giudici tributari e i giudici di pace.

Le ripetute proroghe del termine di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità di fatto hanno esautorato la funzione dell'adempimento che - si ritiene - afferisce non solo alla sfera dei controlli sulla proficuità della gestione dei carichi affidati, ma anche al rapporto di fiducia fondato sulla trasparenza e la rendicontazione dei risultati che dovrebbe legare l'ADER agli enti creditori. Quest'ultimo tema, come già rilevato, è verosimilmente alla base delle determinazioni adottate negli ultimi anni dagli Enti locali ai fini dell'affidamento dei carichi da riscuotere.

Nella terza parte della trattazione sono stati analizzati alcuni aspetti di particolare rilievo per la gestione del sistema tributario.

Gli approfondimenti compiuti in ordine all'andamento del gettito dell'IVA confermano anche nel 2019 l'effetto positivo recato dall'ampliamento del *reverse charge* e dello *split payment* nonché dall'adozione, dall'inizio dell'anno, della fatturazione elettronica, pur permanendo il notevole *gap* rispetto all'andamento del tributo negli altri stati dell'Unione europea.

Sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente l'ammontare dei crediti utilizzati in compensazione per il pagamento di imposte e contributi. Si tratta, comunque, di un fenomeno che è più che raddoppiato nel periodo dal 2010 al 2019 (+124,7 per cento) e che ha assunto grande rilievo, in particolare, per le compensazioni afferenti al *Bonus 80 euro* dal 2014 e per la crescita continua delle compensazioni originate dalle agevolazioni. La limitata flessione nel 2019 rispetto all'anno precedente è correlata unicamente dalla drastica riduzione delle compensazioni relative ai *Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio*. Tutte le altre tipologie sono, infatti aumentate anche nel 2019.

Tra le diverse causali delle compensazioni, rilievo assoluto hanno quelle ai fini delle imposte sui redditi (40,5 per cento del totale) e quelle IVA (29,8 per cento del totale).

Anche la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione fa registrare nel 2019 un aumento rispetto all'anno precedente (1,3 miliardi, pari a +7,6 per cento). L'incremento concerne tutti i settori ad eccezione di quello, marginale, delle agevolazioni.

Lo sforzo di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dell'evasione attraverso l'uso della tecnologia e un impiego proattivo delle informazioni presenti nelle banche dati, è continuato anche nel 2019. Accesso telematico alle informazioni personali, dichiarazioni dei redditi precompilate, lettere ai contribuenti finalizzate alla correzione di errori o incongruenze nelle posizioni personali, utilizzo del servizio telefonico e telematico per la gestione delle posizioni sono alcuni degli strumenti utilizzati dall'Agenzia delle entrate.

In crescita il numero di dichiarazioni presentate telematicamente, anche se pur sempre marginale rispetto al numero di dichiarazioni che vengono presentate tramite gli intermediari. In particolare, è evidente come la gran parte delle dichiarazioni presentate da dipendenti e pensionati venga tuttora predisposta con l'assistenza dei CAF.

Dai dati emerge evidente il fatto che il funzionamento del sistema tributario italiano resti fortemente intermediato, soprattutto a causa della persistente complessità sostanziale dell'ordinamento oltre che per la scarsa dimestichezza di molti cittadini con gli strumenti telematici.

Grande rilievo assume, tra le iniziative volte alla semplificazione degli adempimenti e all'innalzamento della *tax compliance*, l'impiego delle tecnologie e in primo luogo l'adozione della fatturazione elettronica avviata nel gennaio 2019. A questo riguardo andrebbe valutato il superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario, in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici. Non va trascurato, inoltre, che un passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica consentirebbe di gestire completamente in via informatizzata i processi di registrazione,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

liquidazione e dichiarazione IVA e permetterebbe all'Amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti dei contribuenti in regime forfetario.

Quanto alla trasmissione telematica dei corrispettivi, che avrebbe dovuto essere a regime dal gennaio 2020 per la generalità delle imprese, una serie di proroghe ne sta ritardando l'adozione generalizzata che dovrebbe essere raggiunta soltanto dal gennaio del 2021.

Le problematiche tributarie di carattere internazionale hanno assunto sempre maggiore rilievo nell'intero assetto del sistema tributario. Al riguardo è stata rilevata l'esigenza che l'Agenzia delle entrate sviluppi un adeguato sistema di conoscenza e rendicontazione degli effetti dell'attività svolta in questo specifico, delicato settore, onde poter consentire una più compiuta valutazione dei fenomeni sottesi e dell'azione svolta.

L'analisi del contenzioso sugli atti emessi dalle Agenzie fiscali, i cui esiti sono riportati nel secondo capitolo, consente di formulare alcune considerazioni di carattere generale in merito alla gestione delle controversie tributarie.

Perdura tuttora la tendenza a considerare il contenzioso come fase avulsa dal procedimento di gestione dei tributi, affidata alle cure di funzionari che, pur generalmente esperti sul piano processuale, spesso assumono acriticamente la difesa degli atti impugnati. Si tratta di un approccio espressione della c.d. cultura dell'adempimento e poco attento ai risultati dell'attività di controllo. Si è portati spesso a ritenere che la funzione amministrativa si concluda con la notificazione degli atti. Ed è con riguardo a questo momento che vengono conseguentemente rendicontati i risultati dell'attività di controllo, sotto forma di maggiori tributi accertati, senza prestare le necessarie attenzioni agli esiti della fase giudiziale che tuttavia, se negativi, finiscono per compromettere l'efficacia dell'azione amministrativa. Dalla ridotta conoscenza dei dati del contenzioso e, in particolare, dalla indisponibilità di attendibili rendicontazioni degli esiti dei giudizi, si può desumere una limitata attenzione per il contenzioso, che conseguentemente non trova spazio tra gli obiettivi di programma.

Gli esiti del contenzioso, in realtà, benché misurino direttamente il tasso di legalità ed efficacia dei singoli atti impugnati, sono destinati a conformare tanto le linee di azione dell'Amministrazione quanto i comportamenti dei contribuenti.

Perché possa affermarsi il valore segnaletico del contenzioso ed apprezzarsi l'indice di vittoria in giudizio, che il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate da qualche tempo usano rilevare, è necessaria una preventiva valutazione del grado di sostenibilità delle controversie, per modo che l'indice non venga influenzato da esiti scontati, conseguenti ad errori o a tesi antitetiche alla giurisprudenza consolidata, che l'Amministrazione ha il dovere di considerare già nella fase di produzione degli atti e comunque prima del verdetto giudiziale.

Di contro, le gestioni superficiali e disattente del contenzioso, alla base degli esiti giudiziali sfavorevoli, normalmente producono effetti diffusi sui comportamenti dei contribuenti, con massicci rinvii alla fase contenziosa che rischiano di affievolire la complessiva efficacia deterrente dell'azione di controllo.

Per gli atti affetti da vizi di facile constatazione il rinvio alla fase giudiziale comporta lungaggini e costi incompatibili con l'attività di una moderna ed efficiente amministrazione.

La proficuità della gestione del contenzioso potrà affermarsi (e le diverse criticità gestionali essere rimosse) solo a fronte della capacità di intercettare e classificare preventivamente le questioni non difendibili, avendo presente che il loro ingresso in giudizio è destinato a incidere negativamente sull'indice di vittoria.

Per il contenzioso riguardante gli atti di riscossione, si è constatato come le difficoltà indotte dalla propensione dei contribuenti a introdurre con il ricorso - molto spesso notificato sia all'Agente della riscossione sia all'ente creditore - questioni afferenti agli atti presupposti, allo stato rendono indispensabile un preventivo coordinamento con l'ente impositore a salvaguardia degli obiettivi istituzionali dell'Agente della riscossione, peraltro strettamente connessi con i superiori interessi erariali. A regime le richiamate difficoltà di gestione del contenzioso

LE ENTRATE DELLO STATO

dovrebbero in parte attenuarsi a seguito della razionalizzazione del procedimento di notificazione degli atti presupposti e, segnatamente, con il sistematico ricorso alla notificazione tramite posta elettronica certificata, allo stato consentita per gli atti destinati ad imprenditori e professionisti iscritti rispettivamente alla camera di commercio e agli ordini professionali. È noto infatti che l'omessa o irrituale notificazione dell'atto presupposto (*sub specie* atto di controllo o cartella di pagamento) viene eccepita dai contribuenti, spesso pretestuosamente, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento delle parti pubbliche.

La difesa in giudizio degli atti di riscossione, affidata volta per volta a professionisti esterni di fiducia ovvero a propri funzionari e, in minor misura, a funzionari dell'Agenzia delle entrate, non è stata assicurata sistematicamente: per un consistente numero di controversie pendenti non vi è stata la costituzione in giudizio entro il 2019.

L'omessa costituzione in giudizio nelle controversie sugli atti della riscossione sembra rilevare come fenomeno strutturale in quanto si manifesta anche in contenziosi risalenti negli anni. L'omissione ricorre anche nelle controversie instaurate con ricorsi notificati congiuntamente e all'Agente della riscossione e agli enti creditori, con i quali andrebbero definiti adeguati protocolli d'intesa per assicurare il coordinamento delle difese e in ogni caso la costituzione in giudizio, quale adempimento preliminare alla più ampia tutela degli interessi erariali. La mancata costituzione delle parti pubbliche in giudizi spesso instaurati strumentalmente, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento dell'Amministrazione finanziaria, è frequentemente causa di esiti sfavorevoli alla stessa Amministrazione.

Sono stati rilevate ampie potenzialità di applicazione del reclamo-mediazione di cui all'art. 17-*bis* del d.lgs. 546 del 1992, come indirettamente confermato dall'elevato numero di decisioni sfavorevoli che le Agenzie fiscali nel complesso non hanno inteso impugnare. La mancata coltivazione di controversie interessate da sentenze sfavorevoli di norma trae motivo dalla inopportunità di rimettere in discussione questioni lineari che non si prestano a dubbi e che, per ciò stesso, possono trovare soluzione in sede di reclamo-mediazione. Sotto questo aspetto lo scarso utilizzo dello strumento deflativo sembrerebbe riconducibile alla prassi negativa, un tempo assai diffusa negli uffici, di rimettere al giudice soluzioni che rientrano nella funzione tipica dell'organo amministrativo.

Con riguardo agli atti emessi dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stata evidenziata l'opportunità di dotarsi di un sistema informativo in grado di raccogliere, classificare e valutare i dati del contenzioso per favorire momenti di riflessione interni all'Amministrazione, i cui esiti siano analizzati non solo e non tanto dalle strutture addette alla difesa in giudizio, ma soprattutto dagli addetti alla produzione degli atti.

A fronte di atti emessi da strutture diverse, addette alla gestione di tributi differenziati nei presupposti, nelle tecniche di controllo e nei procedimenti amministrativi, la trattazione cumulativa del contenzioso che metta assieme le vicende promiscuamente riferite alla totalità degli atti impugnati comporterebbe una inevitabile svalutazione delle ampie finalità del contenzioso prima richiamate, traducendosi in un esercizio sterile, in grado neppure di misurare le capacità dei funzionari addetti alla difesa in giudizio, pure necessarie ma insufficienti per influenzare gli esiti del processo.

Anche nel corso del 2019 sono stati riscontrati gravi fenomeni di frode nei diversi settori operativi.

Secondo quanto riferito dalle diverse Amministrazioni operanti, numerose continuano ad essere le frodi "carosello", che sfruttano la normativa "transitoria" IVA in materia di scambi tra gli operatori nazionali e quelli degli altri paesi dell'Unione europea. Quasi sempre i soggetti giuridici interposti, che violano gli obblighi di dichiarazione e versamento, sono legalmente rappresentati da persone fisiche generalmente privi consistenza patrimoniale, hanno un ciclo di vita molto breve e sovente sono utilizzati per drenare la ricchezza illecita generata dal sistema di frode attraverso costanti prelevamenti di contante successivamente reimpiegato in attività economiche, finanziarie o speculative.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Intensa l'azione di contrasto alle indebite compensazioni, frequentemente poste in essere mediante società "cartiere" titolari di crediti IVA inesistenti, generati dall'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti oppure indicati direttamente in dichiarazione con il visto di conformità di professionisti compiacenti; crediti successivamente compensati con i debiti tributari e previdenziali di soggetti terzi.

Nel corso del 2019 è proseguita l'azione di contrasto alle frodi connesse alla apparente esternalizzazione di processi produttivi (soprattutto negli appalti ad alta densità di lavoro) mediante la somministrazione illecita o fraudolenta di manodopera, cui sono collegati fenomeni evasivi di natura fiscale e contributiva. Lo schema di frode prevede che il lavoro dipendente venga erogato simulatamente sotto forma di prestazione di servizi da parte di terzi (cooperative fittizie o società di capitali strumentalizzate). In tal modo il datore di lavoro può ridurre il costo del lavoro sfruttando l'assoggettamento ad IVA della prestazione fittiziamente resa dal terzo che fornisce il servizio, traslando le responsabilità in capo a soggetti giuridicamente distinti e insolventi.

Particolarmente diffuso su tutto il territorio nazionale è il fenomeno delle frodi IVA connesse all'utilizzo di false dichiarazioni d'intento. Tali dichiarazioni vengono utilizzate per effettuare acquisti senza IVA da parte di società create *ad hoc*, e intestate a prestanome, che non adempiono agli obblighi di versamento dell'IVA e immettono beni sottocosto sul mercato, creando un danno all'erario e forti squilibri alle regole della libera concorrenza. Nel 2019, il fenomeno descritto ha interessato, principalmente, i settori dell'elettronica di consumo, del commercio di autoveicoli e di quello di carburanti per motori.

Altro fenomeno di notevole gravità è quello dell'utilizzo abusivo e fraudolento dei crediti ricerca e sviluppo, manifestatosi in tutta la sua rilevanza nel 2019 e che risulta in forte crescita.

Svariate frodi individuate attengono al commercio di autoveicoli, sovente realizzate mediante società che si sono sottratte al pagamento dell'IVA all'atto dell'immatricolazione delle autovetture acquistate da fornitori dell'Unione Europea, esibendo presso gli uffici della Motorizzazione civile e del Pubblico Registro Automobilistico fatture materialmente false attestanti l'acquisto da parte di persone fisiche e l'assolvimento dell'IVA nel Paese di origine.

Gravi anche le frodi riscontrate nella commercializzazione e nella distribuzione dei carburanti, con particolare riferimento ai depositi fiscali e ai destinatari registrati che estraggono prodotti senza il preventivo versamento dell'IVA.

Il sistema di riscossione dell'accisa gravante sui prodotti petroliferi, incentrato su un numero circoscritto di "depositari autorizzati" (titolari del deposito fiscale) tenuti a versare il tributo sulle quantità di prodotto "immeso in consumo" nel territorio nazionale, indubbiamente facilita i controlli, ma limitatamente ai prodotti che transitano per il deposito. L'evasione più diffusa nel settore si consuma invece, oltre che per effetto del mancato versamento di quanto dovuto in base alle dichiarazioni periodiche presentate, mediante pratiche illegali che consentono l'immissione al consumo dei prodotti, senza transitare per i depositi. Per contrastare tali pratiche evasive, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e la Guardia di finanza hanno opportunamente adottato diverse strategie di controllo, di per sé molto articolate e dispendiose, che tuttavia solo in parte hanno consentito di arginare un fenomeno in via di forte espansione. Eppure, la catena commerciale dei prodotti petroliferi, a differenza di altri traffici di pari pericolosità fiscale, ha la caratteristica di mettere in trasparenza il consumo finale: la distribuzione alla pompa del prodotto avviene attraverso sistemi monitorati e per quantità che non possono essere alterate, al punto che l'assolvimento dell'IVA in coincidenza con quest'ultimo passaggio è puntuale e sistematico. Essendo noto l'operatore commerciale finale, dovrebbe essere relativamente agevole ripercorrere a ritroso la catena dei fornitori, nei cui confronti attivare controlli fiscali gestiti da avanzati sistemi informativi. L'esigenza di informatizzare i flussi di prodotto che affluiscono alle pompe di distribuzione non può essere ulteriormente disattesa.

Quanto ai reati tributari in materia di imposte sui redditi e di IVA, le ripetute modifiche normative intervenute hanno comportato riflessi sul numero di segnalazioni di reato e sui procedimenti instaurati dall'Autorità giudiziaria.

LE ENTRATE DELLO STATO

Sia dai dati forniti dalla Guardia di finanza che da quelli delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli, emerge nel 2019 un incremento del numero dei soggetti denunciati rispetto al 2018, proseguendo la crescita già manifestatasi nel 2017 e nel 2018, dopo la drastica flessione del 2016 conseguente agli interventi legislativi del 2015.

Relativamente ai reati doganali, risulta in diminuzione nel 2019 il numero dei soggetti denunciati, ma in notevole aumento il numero delle violazioni penali constatate.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2019

1.1. Gli andamenti generali

Avendo riguardo al complessivo ciclo di vita della spesa, l'effettiva sussistenza e consistenza delle correlate entrate a sostegno, evidenzia il grado di fattibilità finanziaria delle scelte allocative effettuate.

Nell'esercizio 2019, le entrate del bilancio dello Stato hanno registrato il seguente andamento.

Con 605,6 miliardi (+2,4 per cento rispetto al 2018), le entrate finali accertate nel 2019 continuano la crescita già ripresa nel 2015 dopo la breve flessione registrata nel 2014. Risultano, invece, in flessione i versamenti totali pari a 515,5 miliardi (rispetto ai circa 545,7 miliardi del 2018). Tale circostanza dipende in gran parte dalla consistente diminuzione dei versamenti in conto residui, passati da circa 42,2 miliardi nel 2018, a circa 29,6 miliardi nel 2019.

Dall'analisi per titoli emerge il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'84,9 per cento delle entrate finali), in lieve aumento rispetto all'esercizio 2018 (pari all'84,7 per cento delle entrate finali).

Le imposte dirette ammontano, in termini di accertato, a 269.083 milioni, registrando un aumento rispetto al 2018 (+2,6 per cento). Risulta, invece, in flessione dello 0,95 per cento il dato dei versamenti, passando da 257,8 miliardi del 2018 a 255,4 miliardi del 2019. Tra le principali, l'IRPEF registra un accertamento pari a 201.839 milioni, con una variazione in aumento del 3,09 per cento rispetto al 2018 (pari a 195,7 miliardi), ricoprendo, come nel 2018, il 75 per cento del totale delle imposte dirette; risulta invece in flessione l'ammontare totale degli incassi pari a 192.772 (-0,9 per cento rispetto all'anno precedente). L'IRES mostra un andamento in lieve crescita più in termini di accertato che di incassi, passando rispettivamente da 38.352 e 35.541 milioni nel 2018 a 39.569 e 35.646 milioni nel 2019 (+3,2 e +0,3 per cento).

Tra le altre imposte dirette si rilevano in negativo le imposte sostitutive delle imposte sui redditi che passano da 17.974 nel 2018 a 16.881 milioni (-6,1 per cento) e rappresentano il 6,6 per cento delle imposte dirette.

Le imposte indirette registrano un aumento in termini di accertamento e una diminuzione in termini di incasso. Nel 2019 sono state accertate per un ammontare pari a 236.289 milioni (nel 2018 l'importo era pari a 230.586 milioni), e hanno generato incassi pari a 215.912 milioni (nel 2018 pari a 216.168 milioni), dei quali il 65,4 per cento è dal gettito IVA (141.166 milioni) con una flessione dello 0,3 per cento rispetto al 2018 (pari a 141.526 milioni). Circa il 90,1 per cento⁴ degli incassi IVA derivano dalla componente sugli scambi interni: di cui 12.375 milioni dai versamenti delle Pubbliche amministrazioni a titolo di *split payment* e 13.929 milioni affluiscono dal prelievo sulle importazioni. L'imposta di registro, bollo e l'imposta sostitutiva rappresentano il 2,5 per cento delle imposte indirette e ammontano a 11.632 milioni (-6,5 per cento rispetto al 2018), mentre l'accisa sui prodotti energetici, l'imposta di consumo sui gas e sugli oli minerali, che rappresentano il 12,1 per cento del totale delle imposte indirette, si attestano sui 26.028 milioni, facendo registrare un lieve decremento pari all'1,1 per cento. All'interno delle altre imposte indirette contribuiscono alla crescita totale degli incassi i proventi del gioco del lotto, con introiti che ammontano a 7.631 milioni facendo registrare un aumento rispetto all'anno precedente pari al 2 per cento. Infine, contribuiscono ad alimentare i versamenti delle entrate, seppur ciascuna

⁴ Nell'esercizio 2018 era pari all'86 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

in minima parte, le altre imposte indirette che complessivamente rappresentano il 12,3 per cento e fanno registrare un aumento del 4,8 per cento.

TAVOLA 1.1

LE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE

		Accertato			Versato		
		2018	2019	Variazione %	2018	2019	Variazione %
<i>(in milioni)</i>							
Imposte dirette	IRPEF	195.799,07	201.839,51	3,09	194.467,02	192.772,28	-0,87
	IRES	38.351,66	39.569,26	3,17	35.541,45	35.645,94	0,29
	SOSTITUTIVE	17.949,58	17.258,47	-3,85	17.974,53	16.880,85	-6,08
	ALTRE DIRETTE	10.121,09	10.415,78	2,91	9.897,10	10.133,15	2,39
	Totale	262.221,39	269.083,01	2,62	257.880,09	255.432,21	-0,95
<i>(in milioni)</i>							
		2018	2019	Variazione %	2018	2019	Variazione %
Imposte indirette	IVA	155.452,85	160.666,92	3,35	141.525,76	141.165,59	-0,25
	REGISTRO, SOSTITUTIVE, BOLLO	12.716,03	12.139,37	-4,53	12.435,88	11.632,11	-6,46
	ACCISA E OLI MINERALI	26.155,05	26.237,55	0,32	26.307,20	26.027,70	-1,06
	GENERE MONOPOLIO	10.615,72	10.691,13	0,71	10.586,75	10.561,47	-0,24
	ALTRE INDIRETTE	25.646,56	26.554,28	3,54	25.312,52	26.525,07	4,79
Totale	230.586,21	236.289,24	2,47	216.168,12	215.911,95	-0,12	
Totale complessivo		492.807,60	505.372,25	2,55	474.048,21	471.344,16	-0,57

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Emerge, quindi, un andamento crescente delle entrate tributarie accertate, con le seguenti differenze: all'aumento dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IVA e di altre imposte dirette e indirette (accise e oli minerali, genere monopoli e altre indirette), si contrappone la contrazione delle sostitutive, dell'imposta di registro, di bollo e dell'imposta sostitutiva. Mentre il dato dei versamenti, sia delle imposte dirette che indirette, presenta una flessione, rispettivamente, dello 0,95 per cento e dello 0,12 per cento rispetto al 2018⁵.

Nel grafico seguente si riporta l'andamento degli incassi del decennio:

⁵ Soltanto l'IRES e le altre imposte dirette e indirette presentano una variazione in aumento nei versamenti, rispetto al 2018.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 1.1

ENTRATE TRIBUTARIE INCASSATE NEL DECENNIO

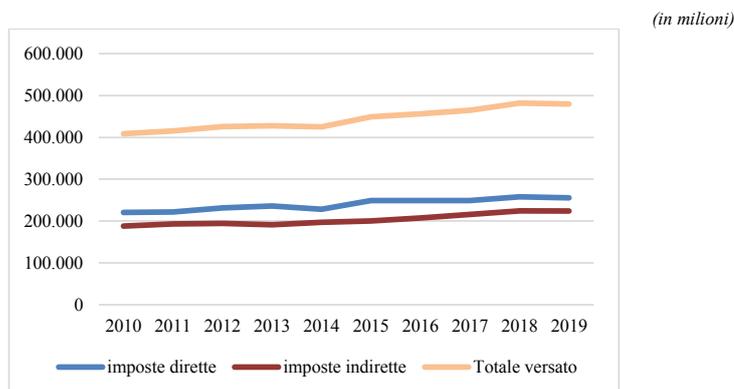
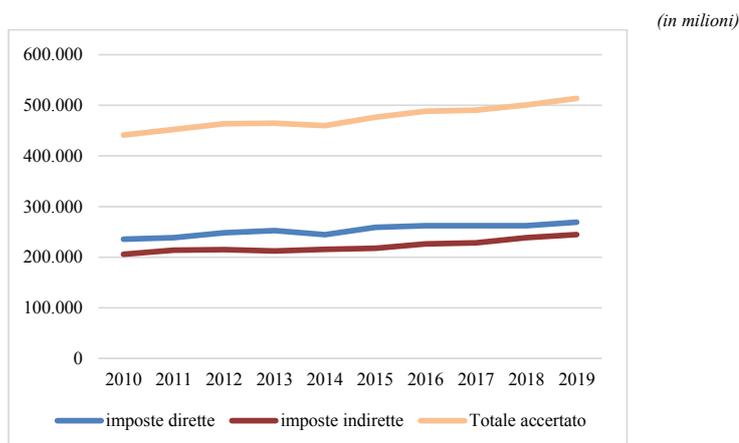


GRAFICO 1.2

ENTRATE ACCERTATE NEL DECENNIO



Il Titolo II “Entrate extratributarie” registra un incremento più a livello di somme accertate passando da 88.111 milioni a 89.463 milioni (+1.353 milioni, rispetto al 2018), rispetto alla lieve crescita in termini di incassi (+1.081 milioni rispetto al 2018), passando da 61.312 milioni del 2018 a 62.393 milioni nel 2019.

Infine, per il Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” continua la consistente diminuzione, sia in termini accertamenti che di versamenti, iniziata nel 2016 facendo registrare - nel 2019 - accertamenti per 2.132 milioni e incassi per 2.109 milioni, con un decremento, rispettivamente, del 3,1 per cento e dello 0,5 rispetto all’esercizio 2018.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 1.2

LE ENTRATE FINALI

	<i>(in milioni)</i>				
	2015	2016	2017	2018	2019
Previsioni Iniziali Competenza	544.156	567.417	567.953	579.462	578.638
Previsioni Definitive Competenza	559.157	571.605	578.033	584.434	584.714
Previsioni Iniziali Cassa	495.703	519.114	523.170	537.944	536.168
Previsioni Definitive Cassa	510.641	523.362	533.197	542.665	542.266
Accertato	569.566	581.315	582.974	591.612	605.584
Riscosso Competenza	501.957	518.750	523.057	531.859	544.175
Da Riscuotere Competenza	67.608	62.565	59.917	59.753	61.409
Versamenti Competenza	474.213	490.681	494.711	503.512	514.518
Da Versare Competenza	27.744	28.069	28.345	28.347	29.657
Riscosso Residui (lordo da versare)	47.319	44.152	50.686	53.145	46.235
Da Riscuotere Residui	103.362	108.945	99.344	104.894	108.476
Versamenti Residui	37.773	31.493	34.216	42.199	29.616
Da Versare Residui	9.546	12.659	16.469	10.946	16.619
Riscosso Totale	549.276	562.902	573.742	585.003	590.411
Da Riscuotere Totale	170.970	171.510	159.261	164.647	169.884
Versamenti Totali	511.987	522.174	528.928	545.711	544.134
Da Versare Totale	37.289	40.728	44.815	39.293	46.277
Riscosso Residui (netto)	5.810	6.863	9.957	8.330	6.943
Riscossioni dell'anno	507.767	525.613	533.014	540.189	551.118
<i>A Accertamenti (in %)</i>		2,06%	0,29%	1,48%	2,36%
<i>A Riscossioni competenza (in %)</i>		3,35%	0,83%	1,68%	2,32%
<i>A Versamenti competenza (in %)</i>		3,47%	0,82%	1,78%	2,19%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul dato degli accertamenti ha influito il rapporto tra riaccertamenti e insussistenze, che nel 2019 si attesta a meno 49.228 milioni, registrando un trend in peggioramento delle insussistenze rispetto all'esercizio 2018 (pari a 46.037 milioni). Tale fenomeno si è distribuito in maniera pressoché equivalente fra le entrate tributarie (25.710 milioni) e quelle extratributarie (23.517 milioni).

Risultano in aumento, nel 2019, gli scostamenti tra le previsioni definitive e gli accertamenti, sia di competenza che di cassa. Si registrano, infatti, a fronte di previsioni definitive pari a 584.714 milioni somme accertate pari a 605.584 milioni (+3,6 per cento nel 2019, +1,2 per cento nel 2018). Tali risultati, segnalano il permanere di una difficoltà di previsione che si concretizza in una sottostima dell'evoluzione attesa delle poste di entrata.

Il dato di sintesi evidenzia esiti differenti per i tre titoli di bilancio. Da un lato, per le entrate tributarie, al contrario dell'anno precedente, scompare il fenomeno sofferto da anni di sovrastima delle previsioni; infatti si registrano accertamenti lievemente superiori alle previsioni iniziali e ancor di più, rispetto alle previsioni definitive (1,7 per cento). Le extratributarie, invece, continuano a far registrare un'elevata sottostima delle previsioni iniziali pari al 41,6 per cento e delle previsioni definitive pari al 17,2 per cento. Le patrimoniali, al contrario, mostrano un grado di sovrastima delle previsioni iniziali (5,6 per cento) e delle previsioni definitive (24,9 per cento).

Infine, il Titolo III è segnato da scostamenti accertamenti/previsioni di dimensioni notevoli soprattutto in riferimento alle previsioni definitive (sovrastimate le previsioni iniziali per 127 milioni e quelle definitive per 709 milioni, rispettivamente del 5,6 e del 24,9 per cento).

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2019 (pari a 590,4 miliardi) segnala un lieve incremento rispetto al 2018 (+0,92 per cento), a conferma di un trend che dal 2013 ha visto crescere il gettito del 13 per cento. L'aumento riguarda le sole riscossioni in conto competenza che passano da 532 miliardi nel 2018 a 544 miliardi nel 2019 (+2,3 per cento), mentre le riscossioni in conto residui mostrano un decremento, passando da 53,1 miliardi nel 2018 a 46,2 miliardi nel 2019 (-13 per cento), con un trend che negli ultimi tre anni ha visto diminuire il gettito dell'8,8 per cento. La criticità, per quanto riguarda il lordo da versare, si concentra nelle entrate