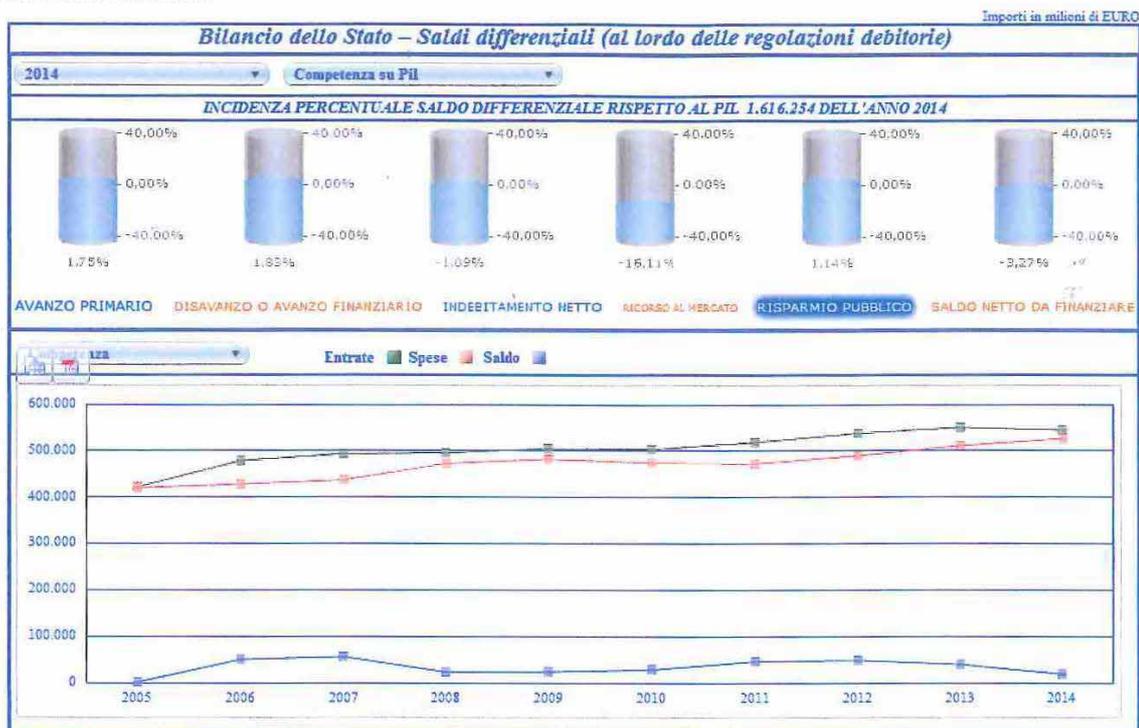
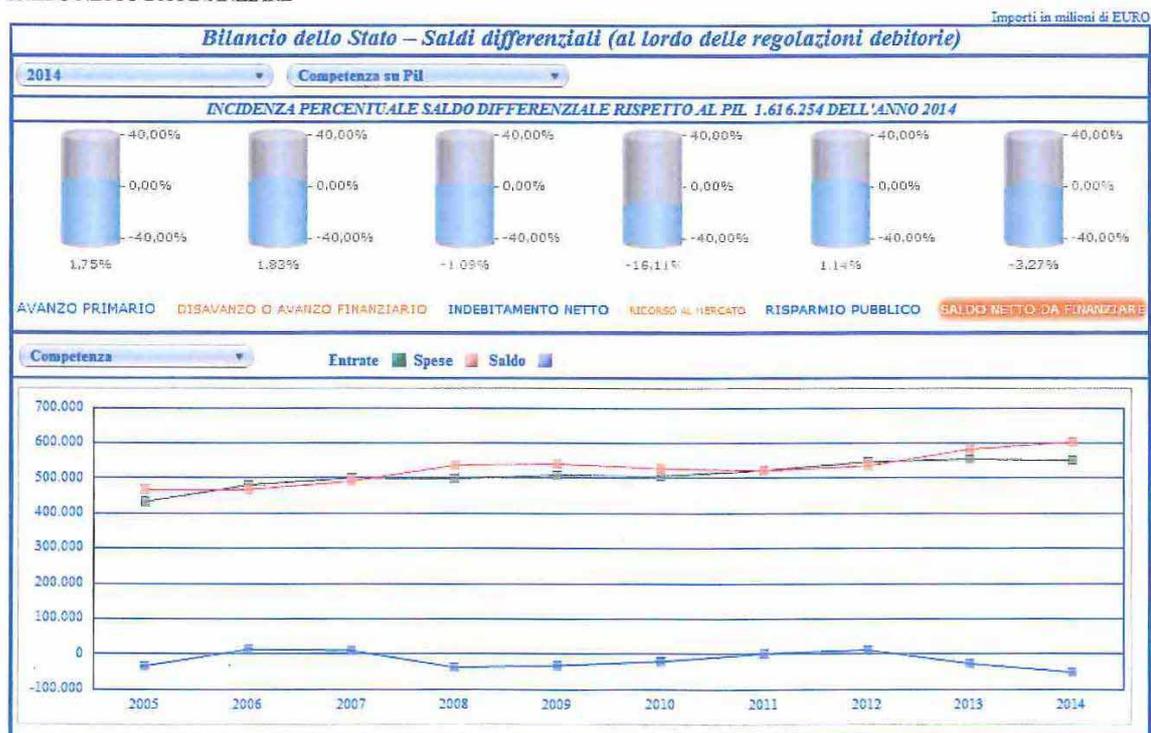


RISPARMIO PUBBLICO



SALDO NETTO DA FINANZIARE



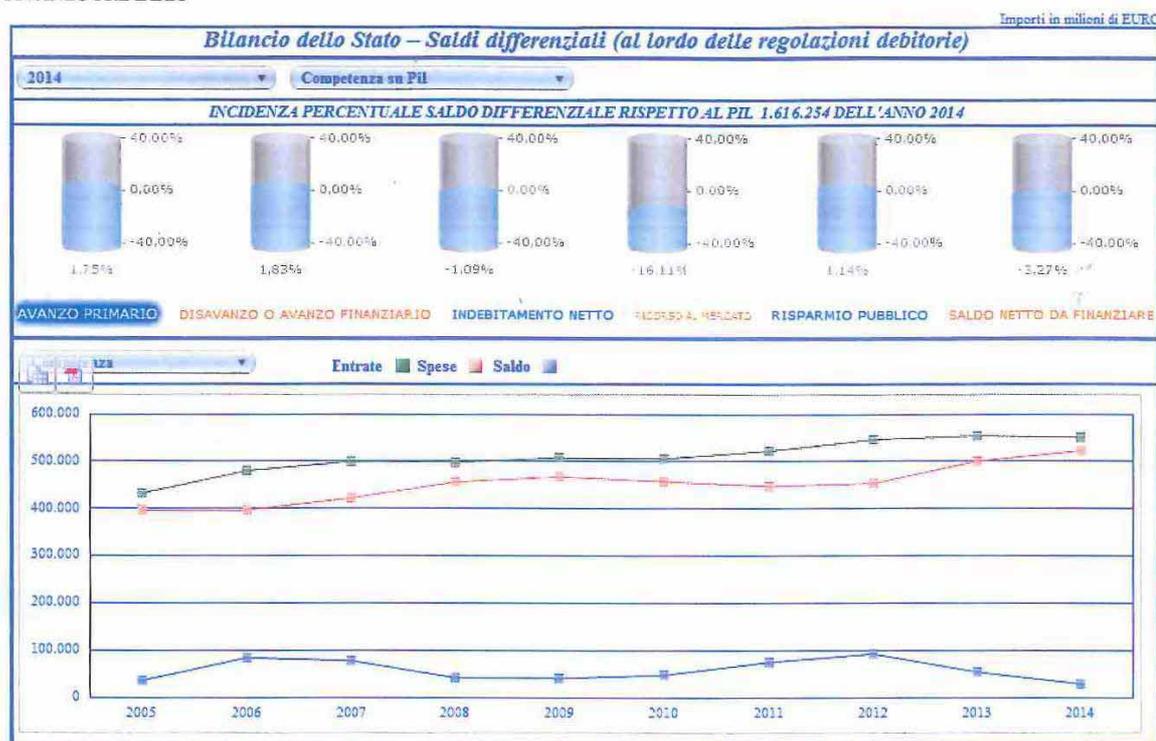
INDEBITAMENTO NETTO



RICORSO AL MERCATO



AVANZO PRIMARIO

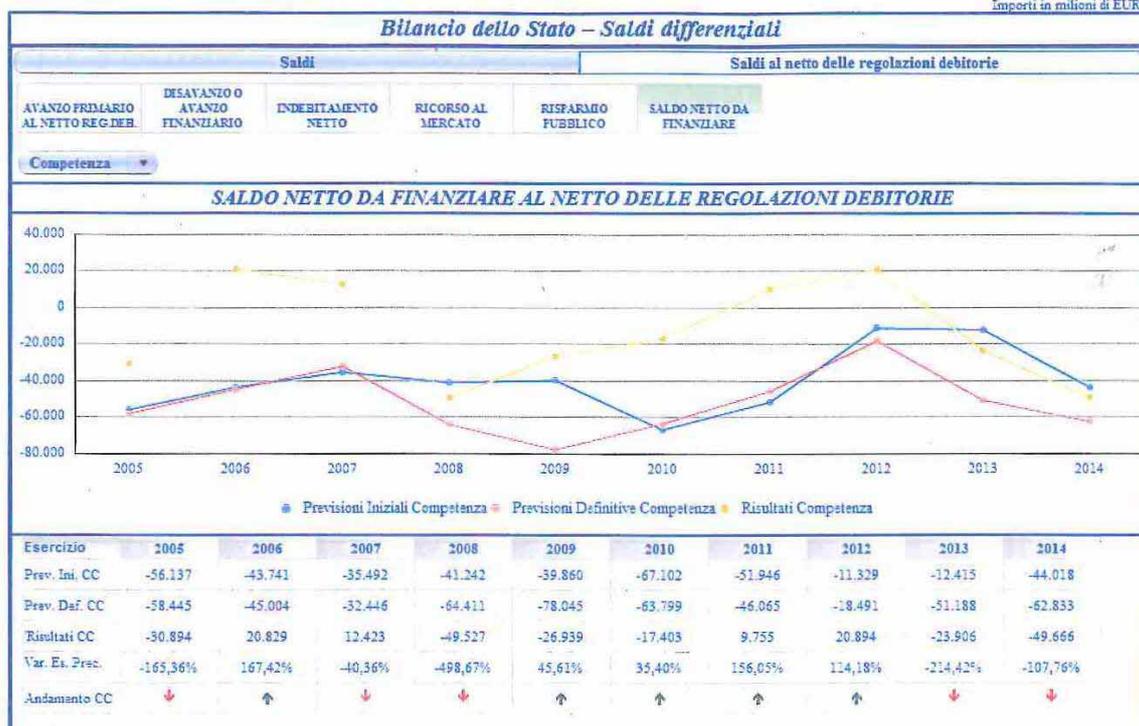


DISAVANZO FINANZIARIO

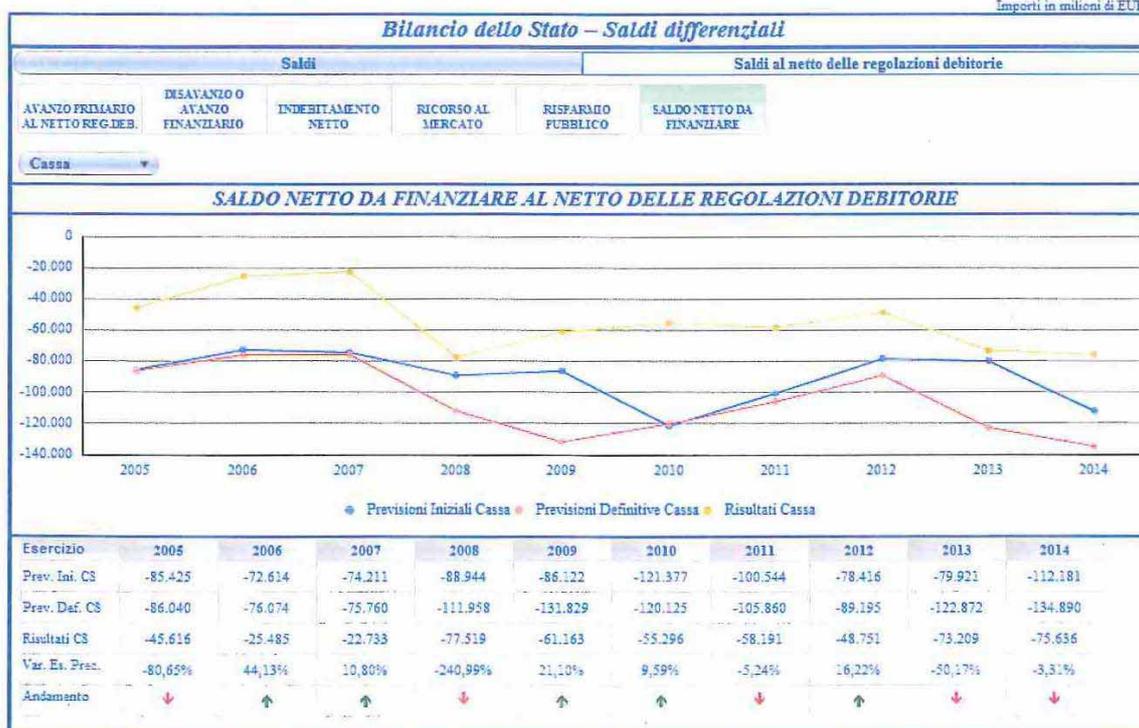


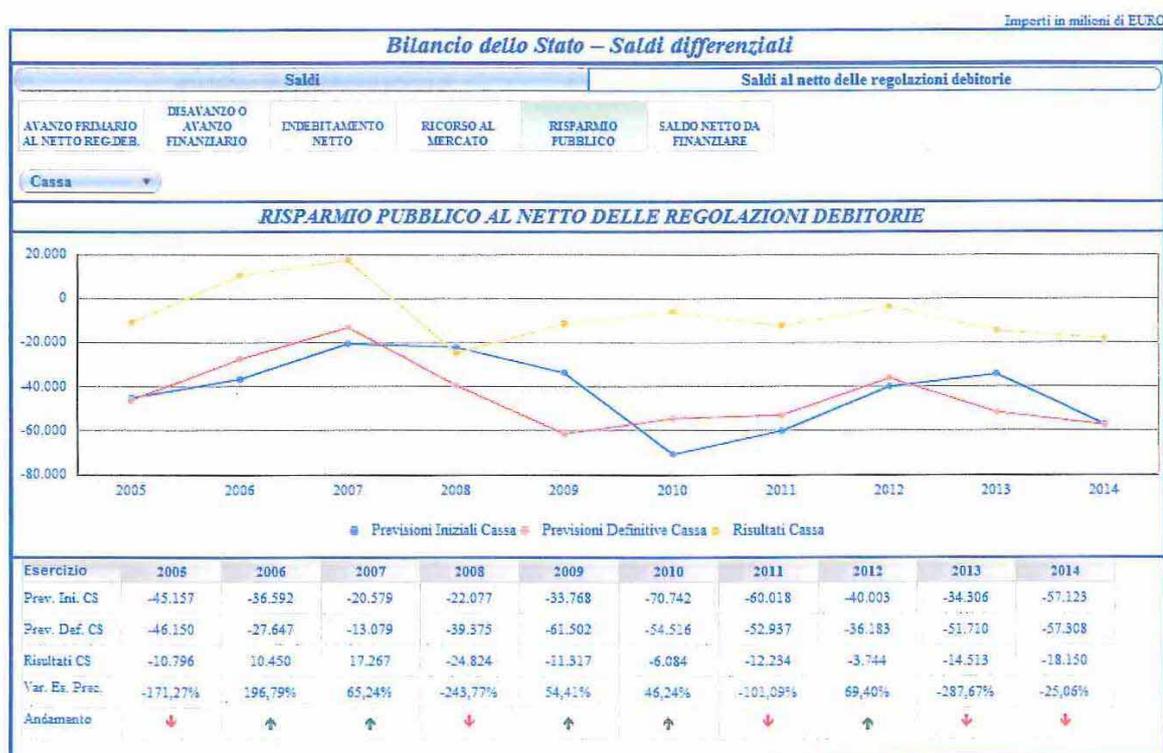
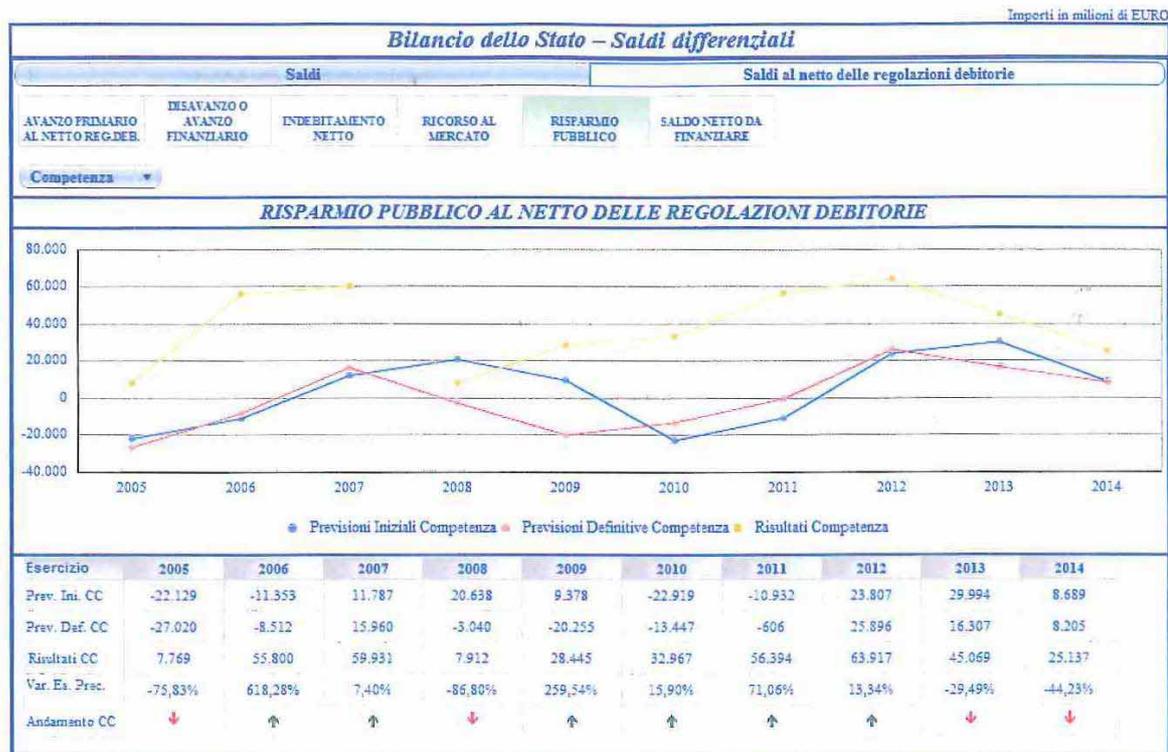
## I SALDI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE

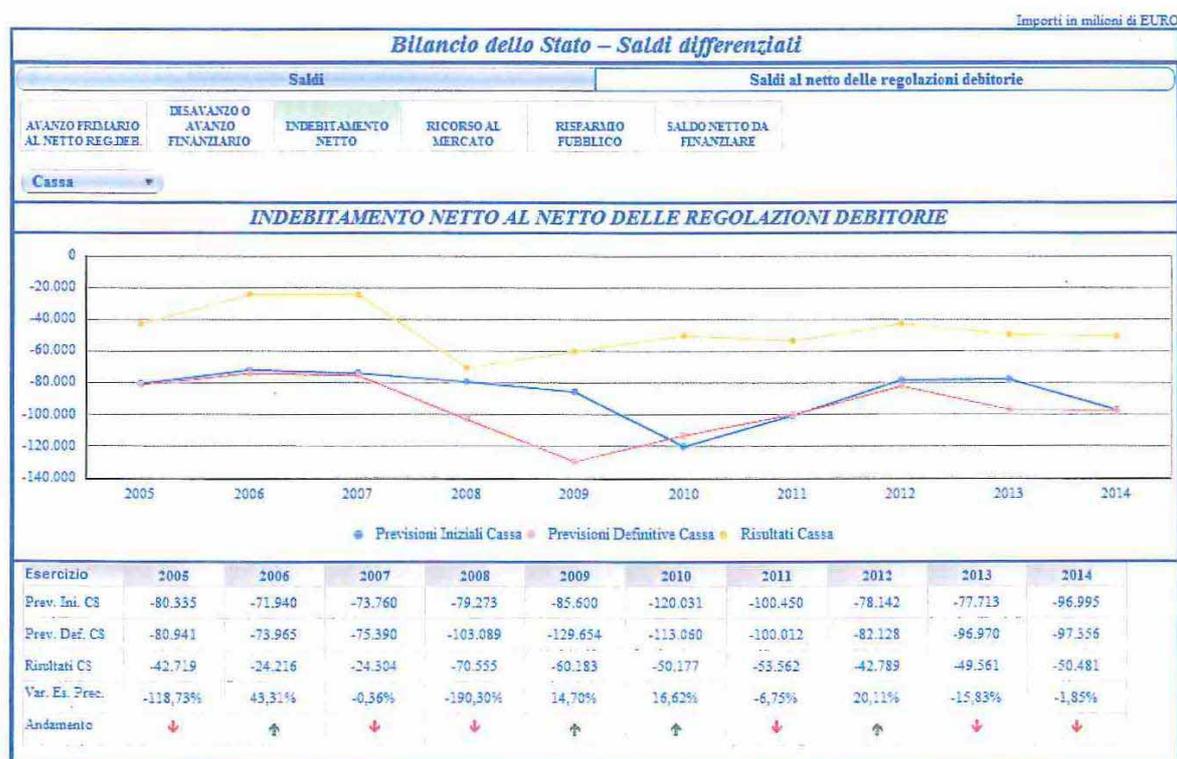
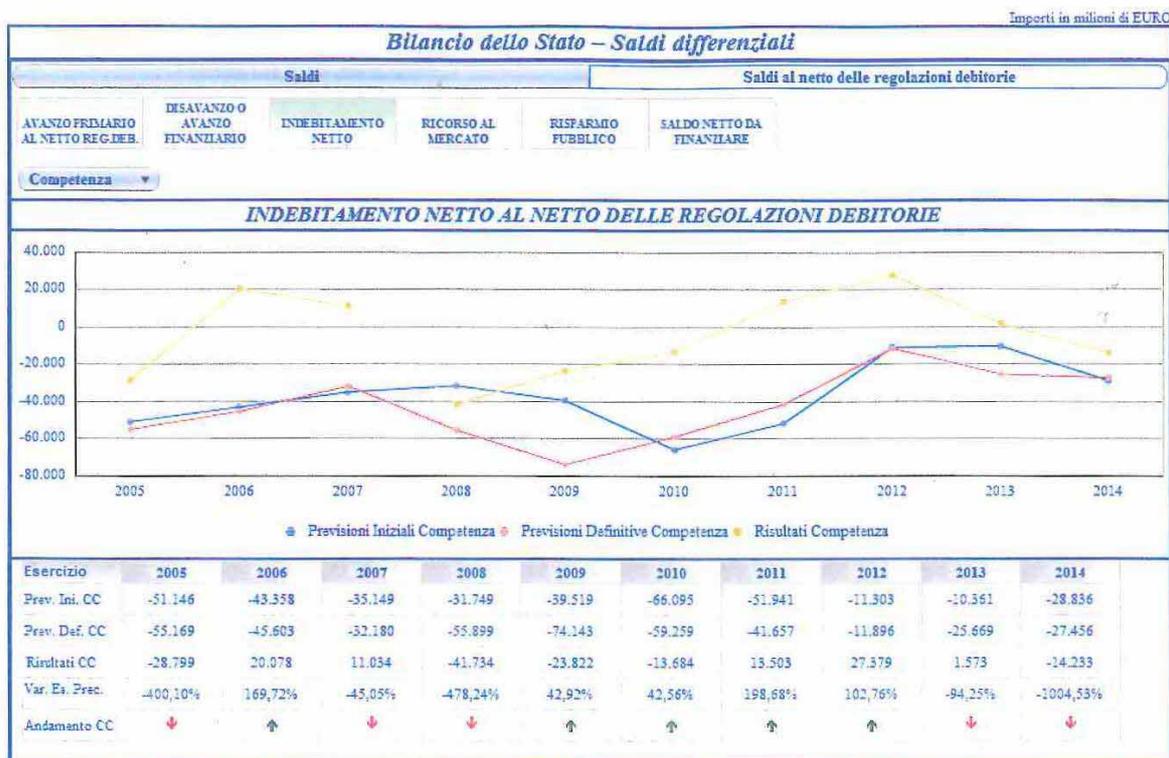
Importi in milioni di EURO

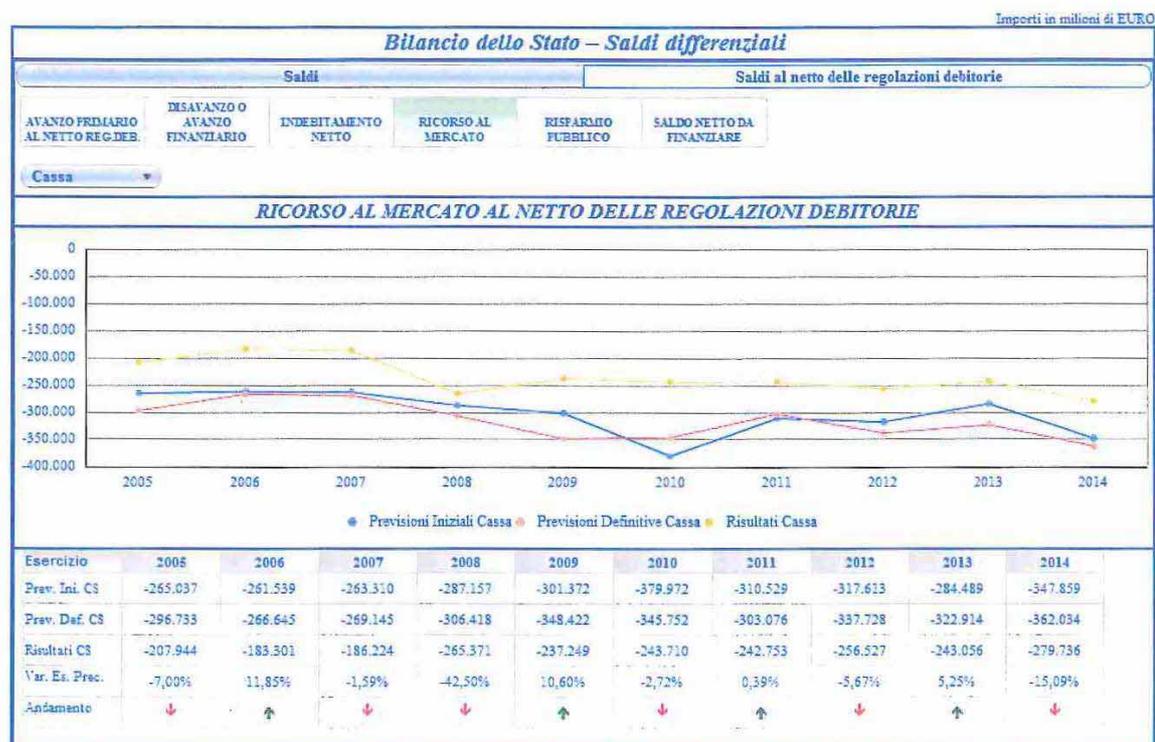
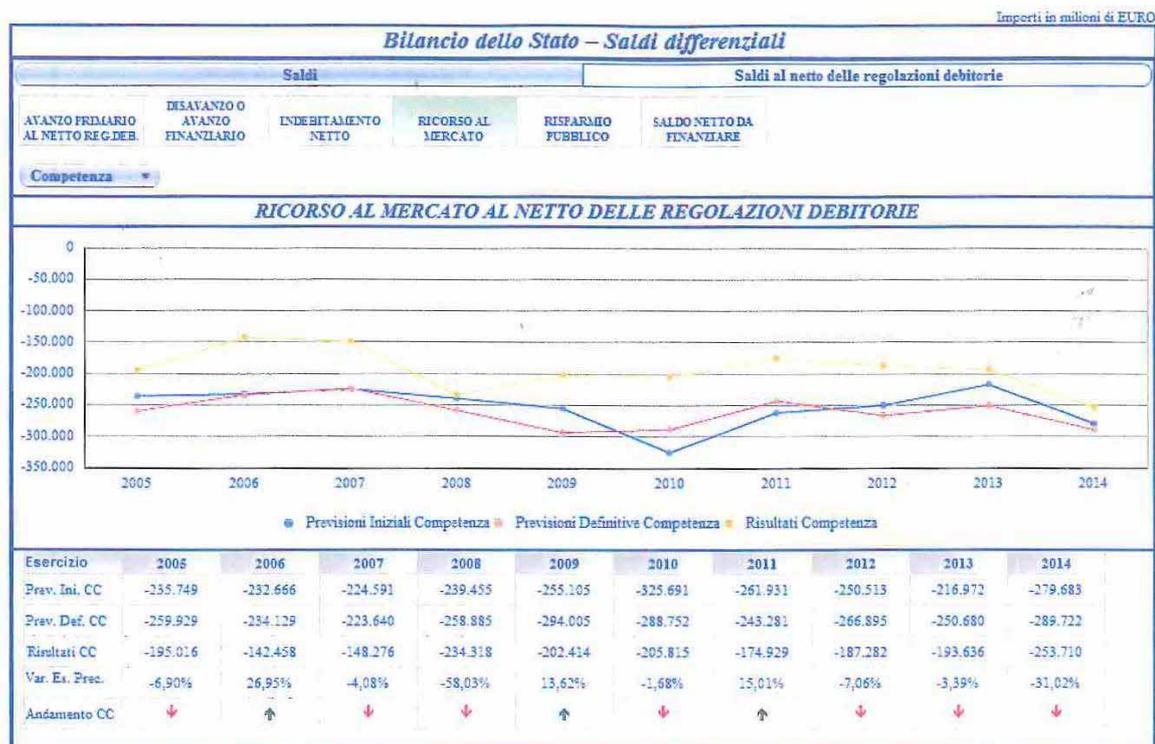


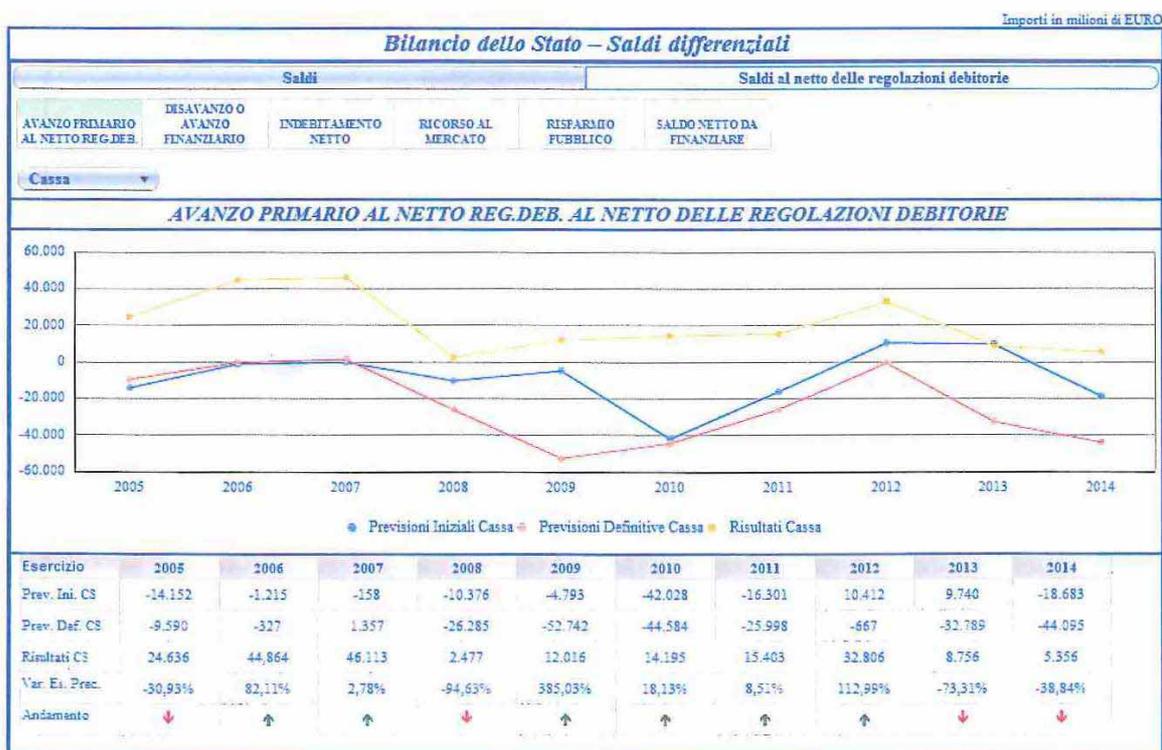
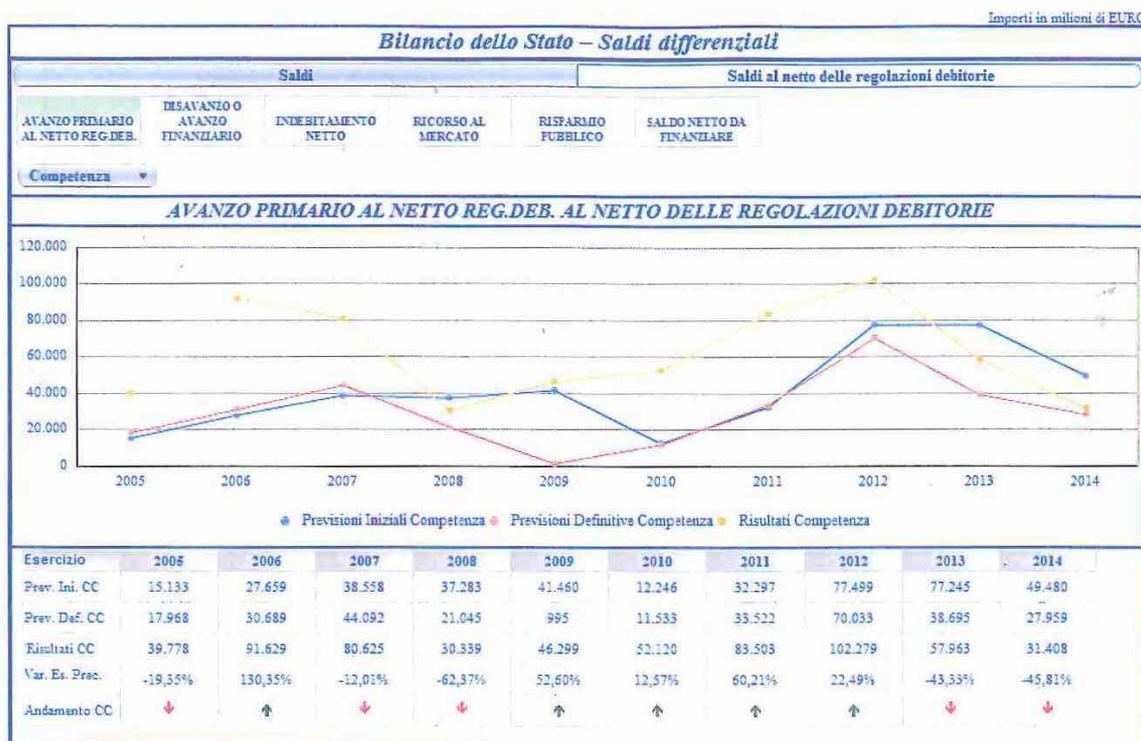
Importi in milioni di EURO

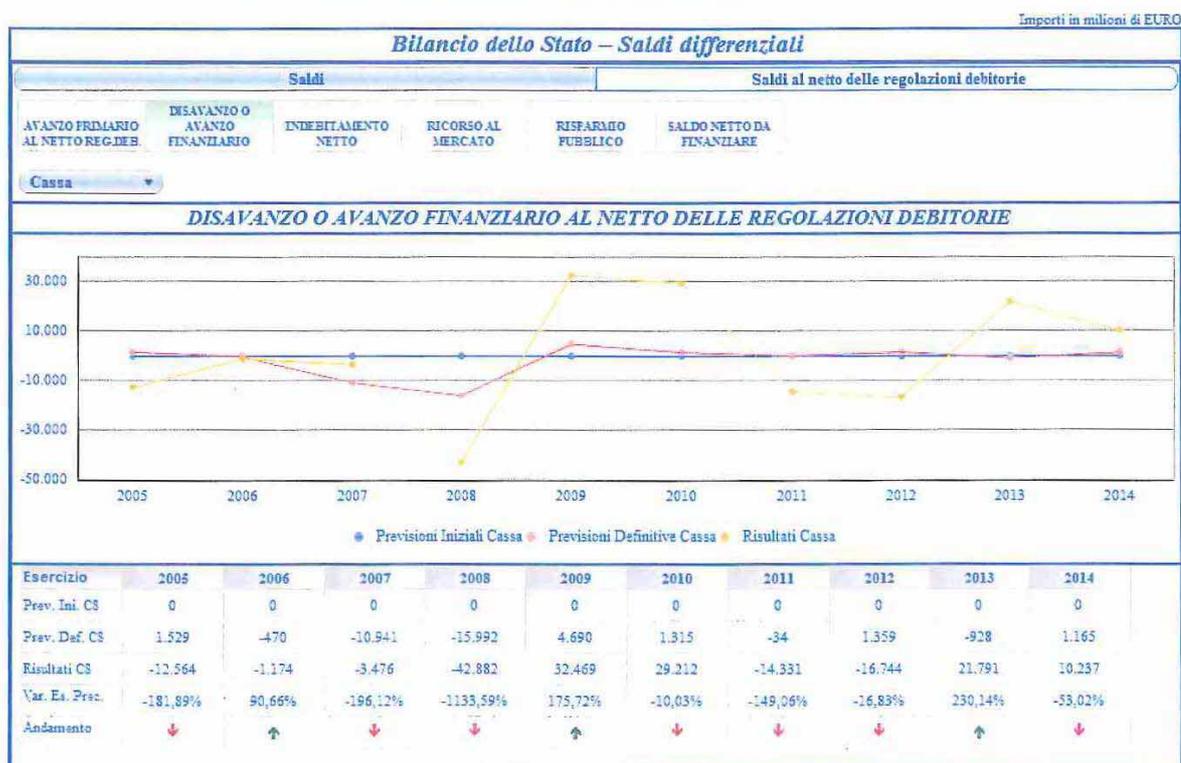
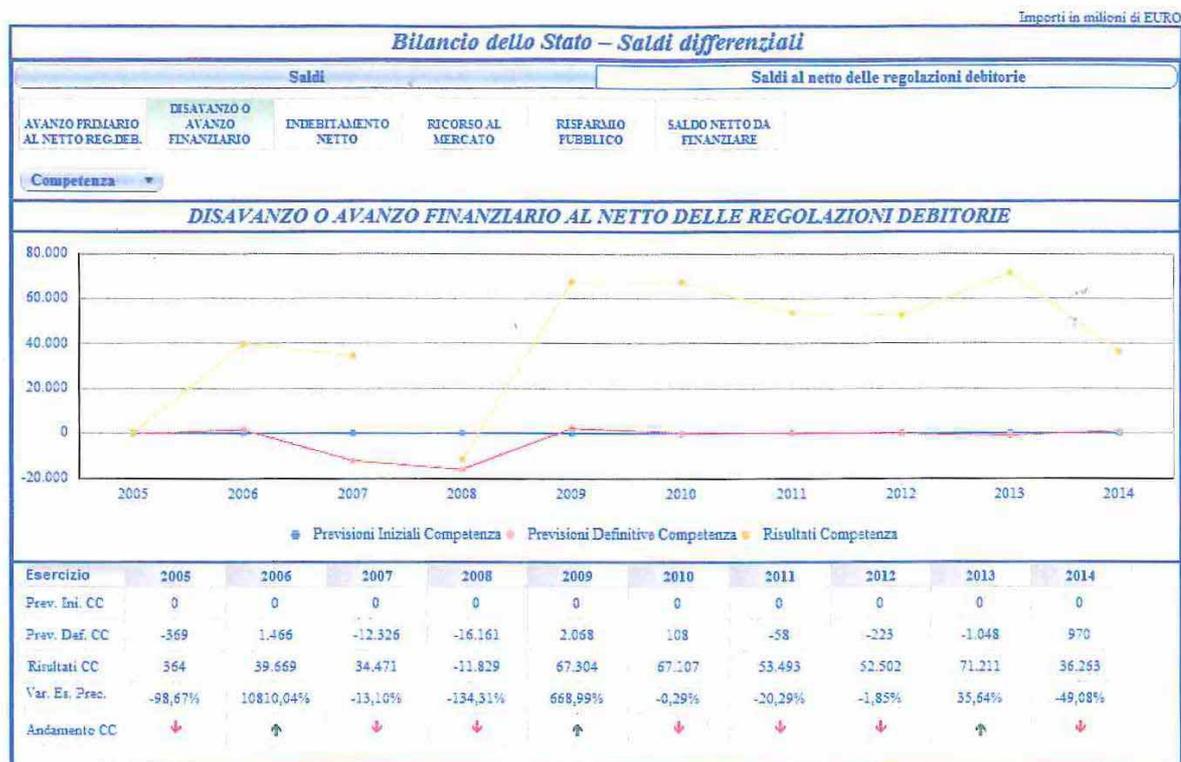












PAGINA BIANCA

## LE ENTRATE DELLO STATO

**Considerazioni di sintesi**

**1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2014:** 1.1. *Andamenti generali*; 1.2. *Le entrate finali da accertamento e controllo*; 1.3. *Entrate ricorrenti e non ricorrenti*; 1.4. *Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse*; 1.5. *Entrate da sanzioni non tributarie*; 1.6. *La gestione dei residui*; 1.7. *La classificazione dei residui per grado di esigibilità*

**2. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione:** 2.1. *L'attività di controllo*; 2.1.1. *I controlli dell'Agenzia delle entrate*; 2.1.2. *I controlli dell'ex Agenzia del territorio*; 2.1.3. *I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*; 2.1.4. *I controlli della Guardia di Finanza*; 2.1.5. *L'attività antifrode*

**3. Analisi specifiche e principali criticità emerse:** 3.1. *L'IVA italiana e le distanze dall'Europa*; 3.1.1. *L'andamento dell'IVA fra evasione ed erosione*; 3.1.2. *Il confronto internazionale: aliquote legali e rendimento dell'imposta*; 3.1.3. *Il futuro dell'IVA fra riduzione delle agevolazioni e clausole di salvaguardia*; 3.2. *Le entrate da canoni e concessioni demaniali*; 3.3. *La cedolare secca sugli affitti*; 3.4. *La fiscalità petrolifera*; 3.5. *L'attività di riscossione*; 3.6. *Il contenzioso tributario*

**Considerazioni di sintesi**

Nel 2014, la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal permanere di condizionamenti e limiti alla proficuità dell'azione dell'Amministrazione finanziaria e ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

Il volume delle entrate ha risentito in misura contenuta di un quadro economico ancora segnato dalla crisi. L'accertato finale (poco più di 550 miliardi) ha registrato una lieve flessione (-0,7 per cento, rispetto al 2013). Le entrate riscosse, invece, con oltre 525 miliardi, segnalano una seppur lieve crescita (0,4 per cento), confermando un *trend* che dal 2010 ha visto aumentare il gettito di oltre l'11 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile alla forte dinamica delle riscossioni in conto residui, laddove quelle in conto competenza hanno fatto registrare una sia pure limitata caduta.

I risultati di consuntivo, peraltro, sottolineano anche un ridimensionamento dei livelli di scostamento registrati in passato fra accertamenti e previsioni di entrata. Nel 2014, tale fenomeno è risultato significativamente contenuto nel caso delle previsioni iniziali di competenza, collocandosi su un livello inferiore all'1 per cento; un esito che testimonia il miglioramento dell'attività di impostazione del bilancio, già segnalata per l'esercizio 2013.

Le entrate da accertamento e controllo (poco meno di 67 miliardi), segnalano un aumento rispetto al 2013, a conferma di un profilo in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito; un ruolo che emerge in misura più evidente sul versante delle riscossioni, la cui dinamica (oltre 13 miliardi, con un

aumento del 7,6 per cento rispetto al 2013), conferma la tendenza al rialzo manifestatasi nell'ultimo quinquennio (con un più 30 per cento rispetto al 2010).

La significatività dei risultati del 2014 risulta accentuata anche dall'elevata quota espressa dalle entrate di natura ricorrente: il 95 per cento delle entrate finali totali, che aumenta fino al 98 per cento per il segmento delle entrate tributarie.

Meno confortanti sono le evidenze che emergono sul versante delle entrate riassegnabili (oltre 15,5 miliardi, nel 2014): sia perché si è in presenza di risorse che sottintendono una sottostima delle previsioni di entrata; sia perché si tratta di voci di bilancio per loro natura aleatorie ed indeterminate, utilizzate per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, quali, in particolare, il rimborso dei buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi; sia, infine, perché continua a mancare una puntuale e trasparente conoscenza del fenomeno nel caso di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione.

I residui attivi denunciano a fine 2014 una consistenza in forte ridimensionamento, passando dagli oltre 261 miliardi del 2013 a poco più di 209 miliardi (-20 per cento). Un risultato, questo, che riporta le dimensioni dell'aggregato ai livelli di inizio decennio e che è frutto sia di una minore formazione, sia di un processo di smaltimento accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione finanziaria.

Il ridimensionamento si concentra sui residui da riscossione che, da sempre, costituiscono la componente più rilevante e più critica del fenomeno. Un fenomeno che si concentra in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione. Non è un caso, dunque, che proprio all'Agenzia delle entrate risalga la decisione di procedere nel 2014 ad un significativo abbattimento (95 per cento), nel presupposto di una presunta "incassabilità" dei ruoli nella misura del 5 per cento.

Anche nel 2014, l'attività di contrasto all'evasione fiscale si caratterizza per una flessione dell'attività di controllo, a fronte di un aumento dei risultati conseguiti.

I due fenomeni assumono particolare significatività nel caso dell'Agenzia delle entrate che, con poco più di 650 mila controlli sostanziali complessivi, mostra una flessione di quasi il 9 per cento rispetto al 2013 e del 14 per cento rispetto al 2011 (quando il numero di controlli risultò superiore di 106 mila unità).

Al progressivo indebolimento dell'attività realizzata, pur in costanza delle risorse umane impiegate, ha corrisposto un aumento della maggiore imposta accertata e dei risultati finanziari conseguiti. La prima, dopo la flessione registratasi nel precedente quadriennio, risulta nuovamente in aumento (+5,7 per cento rispetto al 2013). I dati finanziari, a loro volta, mettono in luce un incremento degli introiti complessivi realizzati, che toccano i 7.130 milioni, con un aumento del 6,4 per cento.

La distribuzione del numero dei controlli sostanziali ne mette in evidenza l'elevata concentrazione sulle fasce di minore importo: oltre 263 mila (il 44 per cento) hanno dato luogo nel 2014 ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro. La distribuzione fra le diverse tipologie di contribuenti mette in luce un incremento degli accertamenti nei confronti dei grandi contribuenti (+7,6 per cento), a fronte di una diminuzione di quelli a carico delle piccole imprese e dei professionisti (-4,4 per cento).

La distribuzione degli introiti derivanti dall'attività di accertamento evidenzia, infine, la netta prevalenza (oltre il 70 per cento del totale) di quelli derivanti dai controlli nei confronti delle persone giuridiche. Si conferma, dunque, quanto già sottolineato in sede di commento ai risultati conseguiti nel 2013: la parte più rilevante dell'incremento di entrate effettive da attività di accertamento conseguito nel quinquennio 2010-2014 è derivata dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi contribuenti e, in generale, delle persone giuridiche, frequentemente interessate da fenomeni elusivi riconducibili alla categoria giurisprudenziale dell'abuso del diritto.

In ordine alle diverse tipologie di attività di accertamento, va innanzitutto segnalata la forte flessione registrata nell'impiego dell'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'IRPEF (il cd. redditometro), sia in termini di numero di prodotti realizzati (-48,5 per cento rispetto al 2013), sia in termini di gettito complessivo (gli 8.678 accertamenti effettuati nel 2011, alla data del 31 dicembre 2014 hanno dato luogo a entrate per 188 milioni, ossia un quarto dei risultati attesi dopo le modifiche apportate all'istituto dal DL n. 78 del 2010).

D'altra parte, è continuato nel 2014 il limitato ricorso alle indagini finanziarie, ormai in caduta, sia di numero (di oltre il 40 per cento rispetto al picco delle 19.076 toccato nel 2012) sia in termini di maggiore imposta accertata (-10 per cento).

In ulteriore flessione anche l'apporto dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali: 2.701 il numero degli accertamenti realizzati con il loro contributo (il 22 per cento in meno rispetto a due anni prima) cui, peraltro, continua ad associarsi una non uniforme distribuzione sul territorio (concentrata per oltre il 55 per cento in tre Regioni come la Calabria, l'Emilia Romagna e la Lombardia). Per contro, le somme riconosciute ai Comuni per effetto dell'attività svolta sono aumentate di oltre il 61 per cento rispetto al 2013, con i due terzi dei 17,7 milioni assegnati a Enti dell'Emilia Romagna e della Lombardia.

Pure in sensibile riduzione il numero dei controlli formali (1,1 milioni, ossia oltre il 7 per cento in meno rispetto al 2013), come pure i risultati finanziari che ne sono derivati (-12 per cento).

Invece, dopo la flessione registrata nel biennio precedente, nel 2014 si è avuta un'accelerazione dell'attività di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle irregolarità riscontrate in materia di dichiarazioni dei redditi e IVA. E' aumentato sensibilmente il numero delle comunicazioni di irregolarità (7,3 milioni, +8,5 per cento rispetto al 2013), come pure gli introiti che ne sono derivati (poco meno di 6 miliardi, +10 per cento). All'origine di tale accelerazione risiede un fenomeno che nell'ultimo biennio ha marcato pesantemente il nostro sistema tributario: il mancato versamento delle imposte emergenti dalle dichiarazioni (soprattutto IVA e ritenute), utilizzato quale impropria forma di finanziamento delle attività economiche, quando non addirittura modalità di arricchimento illecito, anche attraverso condotte preordinate all'insolvenza. Indicativo, in proposito, il risultato di una prima analisi concernente l'andamento delle imposte dichiarate e non versate in autotassazione dai contribuenti negli ultimi quattro anni d'imposta per i quali sono disponibili i dati: fra il 2008 e il 2011, gli importi non versati sono passati da 8 a quasi 10,6 miliardi di euro (+32,1 per cento).

Le dimensioni raggiunte dal fenomeno si colgono anche guardando all'elevato e crescente numero di posizioni interessate ai pagamenti dilazionati. Si tratta, fra rateazioni accordate direttamente dall'Agenzia delle entrate e rateazioni operate da Equitalia, di un carico rateizzato che a fine 2014 ha superato i 14 miliardi, evidenziando un fenomeno che rischia di pregiudicare gravemente la complessiva funzionalità del

sistema tributario. Ciò anche a causa dell'indebolimento delle procedure coattive e delle facilitazioni accordate nella rateazione delle somme ancora dovute, dilazionate pur in assenza di una compiuta valutazione della situazione economico-debitoria del contribuente.

Anche per quanto riguarda l'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza, il 2014 segnala una diffusa flessione del numero degli interventi eseguiti (-3,9 per cento). In particolare, le verifiche si riducono da 17.670 a 16.237 (-8,1 per cento), i controlli da 24.331 a 22.582 (-7,2 per cento), i controlli strumentali da 946.640 a 525.928 (-44,4 per cento). Per contro, si registra un aumento della proficuità potenziale delle verifiche, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante.

Analogo, infine, il fenomeno che caratterizza l'Agenzia delle dogane: anche nel 2014 si presenta in contenuta flessione il numero delle indagini fiscali svolte ma, in questo caso, ad esso si accompagna un drastico ridimensionamento del maggiore imponibile e delle maggiori imposte constatate.

La gestione delle entrate nel 2014 è stata influenzata anche dalle criticità e dalle incertezze che investono diversi aspetti del sistema impositivo.

Fra i più significativi, va innanzitutto segnalata la "questione IVA", riferita ad un'imposta rilevante nel funzionamento del sistema: a) quanto a gettito assicurato all'Erario (con quasi 100 miliardi, si colloca al secondo posto dopo l'IRPEF); b) per il contributo assicurato al finanziamento di altri livelli di governo (quello comunitario, delle "risorse proprie", e quello regionale, della sanità); c) per i forti legami della sua base imponibile con una delle variabili più sensibili del sistema economico (i consumi delle famiglie); d) per le diffuse ricadute, anche sul rendimento di altre imposte, prodotte dalla sua evasione; e) sia, infine, per l'utilizzo prefigurato nel prossimo futuro, allorché l'imposta è chiamata ad assicurare il funzionamento di specifiche clausole di salvaguardia per l'equilibrio dei conti pubblici. Nel confronto internazionale, il nostro paese risulta penalizzato: limitate differenze nella struttura delle aliquote e nella distribuzione fra di esse della base imponibile non appaiono sufficienti a spiegare un *tax gap* (differenza fra il gettito potenziale e quello effettivo) che, con oltre il 35 per cento di gettito "disperso", ci colloca al terzo posto nella graduatoria dei paesi meno virtuosi. Per altro verso, un aggiustamento verso l'alto delle aliquote e una riduzione dei regimi agevolativi, se consentirebbe di dare corso a obiettivi reiteratamente annunciati dalla politica fiscale, potrebbe rivelarsi difficilmente praticabile in termini di sostenibilità sociale.

Le entrate da canoni e concessioni demaniali hanno un peso del tutto marginale sul gettito erariale complessivo e, per contro, rappresentano un significativo indicatore circa l'efficiente utilizzo dei beni di proprietà pubblica. I risultati del 2014 risultano deludenti su entrambi i versanti. Nel complesso il livello delle entrate è risultato pari a poco meno di 180 milioni, con una flessione rispetto al 2013 (il 13 per cento circa) che accentua il crollo registrato nell'ultimo quadriennio (oltre 90 milioni in meno rispetto al 2010, quasi il 34 per cento). Fra i fattori che hanno determinato tale andamento emergono incertezze nelle responsabilità della gestione dei diversi beni, anche per quanto concerne la riscossione delle entrate. Ma un ruolo non secondario l'hanno avuto anche i ritardi legislativi che, nel caso delle concessioni dei beni del demanio marittimo, esprimono il mancato riordino del sistema delle concessioni, per allinearli ai principi europei recati dalla direttiva Bolkestein, i ritardi dell'operazione di revisione dei canoni prevista dalla legge di stabilità per il 2014 e oggetto di differimento ad opera del decreto-legge n. 66 del 2014 e, infine, l'incerto esito della sanatoria relativa ai

concessionari “pertinenziali” morosi, anche essa introdotta dalla legge di stabilità 2014.

Il nuovo regime della cedolare secca sugli affitti intendeva rispondere a due obiettivi: allineare la tassazione del risparmio investito in immobili rispetto a quello impiegato in attività finanziarie e, soprattutto, ridurre l’area di evasione dei redditi da locazione immobiliare. Per conseguirli, è stata operata la scelta di erodere una parte della base imponibile dell’IRPEF, spostandola su una modalità di tassazione “sostitutiva”, sottratta alla progressività propria dell’imposizione sui redditi delle persone fisiche. I risultati conseguiti a tre anni della sua introduzione appaiono inadeguati in termini di gettito e di ridimensionamento dell’evasione che caratterizza il comparto delle locazioni immobiliari, mentre sottolineano l’esistenza di pesanti ricadute redistributive. In effetti, nonostante un’apprezzabile crescita del tasso di adesione al nuovo regime (gli optanti toccano ormai 1 milione, ossia il 37 per cento del totale dei locatori di immobili), il gettito che ne deriva (1,7 miliardi, nel 2014) resta distante dalle previsioni a suo tempo formulate (3,9 miliardi, a regime). Tale differenza può avere diverse spiegazioni, ma una appare prevalente: un recupero di evasione inferiore al previsto. E’ venuta in larga parte a mancare, insomma, il maggior prelievo atteso dall’emersione di base imponibile relativa ad affitti non dichiarati (1,3 miliardi, a fronte di un’emersione di imponibile stimata nel 35 per cento). Un maggior gettito che, negli intendimenti del legislatore, avrebbe dovuto garantire la sostanziale neutralità sui conti pubblici del nuovo regime. Stando alle evidenze, l’uno e l’altra sembrano essere mancati. Sul piano distributivo, invece, si sono interamente prodotti i risultati prefigurati. I vantaggi della cedolare secca sono crescenti al crescere del reddito complessivo del locatore; il reddito da locazione ordinariamente tassato con IRPEF progressiva (e con le sue addizionali), a seguito dell’opzione per la cedolare secca invece una tassa “piatta” ad aliquota fortemente agevolata e tanto più alto è il reddito del locatore dell’immobile, tanto maggiore è il risparmio fiscale che deriva dall’opzione per il regime di tassazione alternativo all’IRPEF. In sostanza, per i redditi più elevati, il risparmio medio si commisura a oltre 20 punti di aliquota (più che un dimezzamento), superando i 7 mila euro; risulta, invece, contenuto nell’ambito di qualche decina di euro per i titolari di redditi bassi.

Il gettito fornito dalle accise (imposte di fabbricazione sugli oli minerali), poco più di 25 miliardi nel 2014, colloca tale forma di prelievo al terzo posto (dopo IVA e IRAP) fra le imposte indirette della PA, e al quinto posto comprendendovi anche le imposte dirette, con IRPEF e IRES. Un gettito di tali dimensioni, nonostante una chiara tendenza alla diminuzione dei consumi petroliferi, esprime un livello di tassazione elevato, come testimonia il confronto europeo. Nel 2014, il prelievo sul gasolio, in particolare, si è commisurato al 63,8 per cento del prezzo alla pompa, collocando il nostro paese al 2° posto in Europa, con una distanza di oltre cinque punti rispetto al prezzo medio europeo. Peraltro, il comparto dei consumi petroliferi resta privilegiato nella tendenza ad acquisire volumi aggiuntivi di gettito: nell’ultimo biennio, in particolare, sono numerosi i provvedimenti che – nel quadro di una generale strategia intesa a “prenotare” gettito futuro – hanno disposto una serie di aumenti delle accise a decorrenza differita, con uno sforzo progressivo di gettito, giunto ormai a circa 3 miliardi.

L’attività di riscossione ha risentito, anche nel 2014, del dilemma della politica fiscale, stretta fra esigenze di massimizzazione del gettito ed esigenze di equità e giustizia distributiva. Un dilemma che non ha impedito di registrare una ripresa rispetto ai deludenti risultati del 2013, nonostante un quadro socio-economico ancora segnato

dalla crisi e pur in presenza di un panorama normativo “arricchito” di nuovi interventi condizionanti l’operatività degli agenti della riscossione.

Tali evidenze non possono, tuttavia, condurre ad ignorare il livello di rigidità del sistema della riscossione che, a fronte di un carico netto affidato al concessionario Equitalia crescente nel tempo (78 miliardi, quattro volte i volumi del 2002), produce riscossioni limitate: fra il 2000 e il 2014, il volume del riscosso a mezzo ruoli è risultato pari a 83,5 miliardi, a fronte di un carico netto di 735,0 miliardi (appena l’11,4 per cento).

Nel 2014 trovano conferma le tendenze che da qualche anno contrassegnano l’evoluzione del contenzioso tributario. Da un lato, una significativa flessione dello *stock* dei ricorsi in carico alla fine dell’anno. Dall’altro, il rafforzamento dei fattori che ne sono all’origine, ossia: a) la diminuzione del numero dei nuovi ricorsi pervenuti, in larga parte riconducibile agli effetti deflattivi prodotti dai nuovi istituti del reclamo e della mediazione; b) l’aumento dei ricorsi definiti, sia a seguito di sentenza, sia per effetto di altre tipologie di pronunciamento.

Al 31 dicembre 2014, il carico totale, dei ricorsi pendenti nei diversi gradi di giudizio e coinvolgenti l’Amministrazione centrale, le Agenzie fiscali, Enti locali ed altri Enti, è risultato pari a oltre 570 mila, in frenata (-11 per cento), rispetto al 2013.

A determinare tale esito è stata, innanzitutto, la flessione dei ricorsi pervenuti nell’anno (253.369, -5 per cento), che si concentra sul contenzioso di competenza dell’Agenzia delle entrate e che trova fundamentalmente una spiegazione: l’introduzione dell’istituto della mediazione tributaria, che nel 2014 ha dato luogo alla presentazione di circa 109mila istanze di mediazione.

Rimane sostanzialmente costante il numero delle sentenze emesse in corso d’anno (poco più di 260 mila), che riflettono una riduzione del numero di sentenze emesse nei giudizi di primo grado (-5 per cento). Conseguentemente, il rapporto fra nuovi ricorsi e decisioni, pari nel 2010 a 1,25, quattro anni dopo risulta abbondantemente al di sotto dell’unità (0,84).

Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinnanzi alle Commissioni tributarie, le evidenze del 2014 indicano che le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 48,6 per cento dei casi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per poco meno del 39 per cento, a conferma di una tendenza andata affermando nell’ultimo quinquennio.

## **1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2014**

### *1.1. Andamenti generali*

Dopo anni di continua crescita, le entrate finali accertate nel 2014 (poco più di 550 miliardi) hanno registrato una sia pur lieve flessione (-0,7 per cento, rispetto al 2013), sintomatica di imponderabili condizionati dalla crisi dell’economia.

A determinare tale dinamica hanno concorso diversi fattori. L’analisi per titoli riportata nelle tavole allegate rivela, in particolare, che il contributo delle entrate tributarie è risultato negativo (-1 per cento, rispetto all’anno precedente), per effetto di una pronunciata flessione delle imposte dirette, solo in parte compensata dalla crescita delle imposte indirette. Fra le prime, stabile il gettito dell’IRPEF, determinante è risultata la caduta dell’IRES e dell’imposta sostitutiva sugli interessi, come “contraccollo”, in entrambi i casi, dell’aumento della misura degli acconti intervenuto nel 2013. Le imposte indirette, invece, hanno potuto contare sulla forza trainante