

LE ENTRATE DELLO STATO

l'Eriario), attestatasi nel 2015 al 9,6 per cento, un terzo rispetto a dieci anni prima. E' questo il risultato di un livello di tassazione fortemente differenziato da gioco a gioco, e della quota predominante assunta dagli apparecchi di intrattenimento che, con un'incidenza del prelievo pari al 9,3 per cento, finiscono per condizionare il gettito dell'intero settore. Peraltro, va aggiunto, la progressiva saturazione del settore e la crescente sensibilità per le "perdite" economiche e sociali che la diffusione delle nuove tipologie di gioco possono determinare, sembrano suggerire che i risultati di gettito assicurato dal settore difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro.

Nel 2015, il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha superato i 25 miliardi, con un incremento dell'1,6 per cento rispetto al 2014, invertendo una dinamica decrescente che durava dal 2013. Un gettito di tali dimensioni riflette una ripresa dei consumi di prodotti petroliferi, e un livello di tassazione che resta elevato, come testimonia il confronto europeo, che identifica l'Italia come uno dei paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo di vendita. A fronte di un prezzo industriale sostanzialmente in linea con quello degli altri Paesi, l'incidenza del prelievo fiscale risulta in Italia fra i più elevati: il 70,4 per cento del prezzo alla pompa nel caso della benzina (il 4° posto in Europa, con un divario di 2,1 punti rispetto al livello medio); il 69,7 per cento (il 2° posto in Europa, con una differenza di 4,7 punti rispetto al prezzo medio europeo), nel caso del gasolio per autotrazione. Peraltro, il comparto dei consumi petroliferi resta privilegiato nella tendenza ad acquisire volumi aggiuntivi di gettito: negli ultimi anni, 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, dell'ordine di 1,2 miliardi.

Lo scorso anno l'attività di riscossione ha registrato un'ulteriore crescita (+11,2 per cento gli incassi da ruoli), a conferma della tendenza avviata nel 2014, nonostante il perdurare di un quadro socio-economico condizionato da una non positiva fase congiunturale e gli effetti prodotti da una legislazione che, nell'intento di accrescere le tutele dei debitori, ha finito per incidere sull'operatività degli agenti della riscossione.

Tale risultato si confronta con il crescente livello di rigidità del sistema della riscossione che, a fronte di un carico netto affidato al concessionario Equitalia crescente nel tempo (77 miliardi il volume 2015, quattro volte il livello del 2002), produce riscossioni limitate: nei confronti del livello del 2002 - l'anno di minimo, con 19,3 miliardi - il carico risulta quadruplicato. Peraltro, il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, fra il 2000 e il 2015, è risultato pari a 92,3 miliardi, a fronte di un carico netto di 815,0 miliardi (appena l'11,3 per cento); un indicatore, quest'ultimo, che non tiene conto dell'abbattimento di residui attivi registratosi negli ultimi anni e che investe in misura massiccia le annualità più "anziane".

Nel 2015 il contenzioso tributario conferma, in parte, le tendenze messe in evidenza nelle Relazioni sul rendiconto degli ultimi due anni. Da un lato, infatti, si assiste alla riduzione dello *stock* dei ricorsi in carico a fine anno (530 mila, -7 per cento rispetto al 2014); dall'altro, invece, si riscontra un'inversione di tendenza sul fronte dei nuovi ricorsi totali pervenuti i quali, dopo quattro anni di discesa, fanno segnare complessivamente un sostanzioso incremento (+9 mila). A determinare tale esito hanno contribuito anche gli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione tributaria che, nel 2015, ha dato luogo alla presentazione di circa 119 mila istanze da parte dei contribuenti. Il numero delle sentenze emesse in corso d'anno risulta in diminuzione, soprattutto in virtù della riduzione del numero di quelle emesse nei giudizi di primo grado (-5 per cento). Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinanzi alle Commissioni tributarie, le evidenze del 2015 indicano che le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 48,1 per cento dei casi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per poco meno del 38 per cento, con un'inversione della tendenza andatasi affermando nell'ultimo quinquennio.

Alla fine del 2015, i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno superato i 47 miliardi complessivi, con una crescita del 49 per cento rispetto ai 31,6 miliardi segnati nel 2009. Ancora più sostenuta è risultata la dinamica dei rimborsi erogati dall'amministrazione: +83 per cento nel corso dell'ultimo quinquennio, anche se il livello raggiunto nel 2015 (15,7 miliardi) si commisura appena ad un terzo di quello delle compensazioni. A determinare i descritti andamenti hanno contribuito, accanto all'evoluzione dell'economia e dei

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

parametri della tassazione, almeno altri tre fattori. Il primo è rappresentato dall'estensione della casistica idonea a generare crediti d'imposta: se, in passato, il fenomeno era ristretto all'ambito fiscale e al livello di governo centrale (crediti relativi a IVA e imposte dirette), successivamente ne sono stati interessati ulteriori ambiti, caratterizzati da finalità agevolative (rimborsi "Iva auto", "bonus incapienti", rimborso canone RAI, "bonus 80 euro", ecc.). Il secondo è costituito dalla progressiva entrata a regime della nuova normativa in materia di rimborsi e compensazioni, varata alla fine dello scorso secolo e imperniata sul sistema unitario di versamento, a mezzo principalmente del mod. F24. Il terzo fattore, infine — che, diversamente dai due precedenti, ha operato da contenimento del fenomeno in esame — è rappresentato dai ripetuti interventi del legislatore che, al fine di contrastare gli abusi nella compensazione dei crediti d'imposta, ha introdotto una serie di vincoli (alcuni di portata generale, altri riguardanti specificamente l'ambito IVA).

In occasione della predisposizione del Rendiconto annuale sul bilancio statale, l'Agenzia delle entrate ha fornito un'ampia rendicontazione circa l'attività svolta dalla sua Struttura di Gestione, dando puntuale riscontro a una delle raccomandazioni espresse dalla Corte in occasione dell'*Audit* svolto — su designazione del MEF e della Commissione europea — per individuare la metodologia da impiegare nel calcolo di due componenti (rimborsi e compensazioni IVA) rilevanti nell'ambito della predisposizione del *Relevé*, ai fini della determinazione del contributo italiano al bilancio comunitario.

Questi stessi elementi, peraltro, consentono alla Corte — in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato — di acquisire elementi di trasparenza e di conoscenza su un importante segmento del fenomeno delle contabilità speciali, da molto tempo "escluso" dall'annuale parifica.

Le ricorrenti notizie fornite dagli organi di informazione su casi di patologia comportamentale riscontrati tra i dipendenti dell'amministrazione fiscale hanno indotto la Corte a richiedere all'Amministrazione finanziaria elementi conoscitivi circa i casi registrati e le misure di controllo e prevenzione adottate. Dalle risposte fornite è emerso che nel quinquennio 2011-2015 il numero di dipendenti interessati da indagini penali risulta in progressivo aumento, (dai 412 del 2011 agli 833 del 2015). Circa la metà dell'aumento del numero di indagati, tuttavia, è riferito a indagini per reati comuni che, nel 2015, costituiscono oltre il 52 per cento degli indagati complessivi. Se, invece, si prendono in considerazione i soli reati propri si rileva una tendenza stabile nei primi tre anni del quinquennio osservato (circa 230 indagati per anno) e una repentina crescita negli ultimi due (309 indagati per reati propri nel 2014 e ben 399 nel 2015).

Relativamente ai servizi offerti ai contribuenti per facilitare l'adempimento degli obblighi tributari, la principale iniziativa assunta nel 2015 concerne l'introduzione del modello 730 precompilato reso disponibile *on line*. Nel 2015, primo anno di sperimentazione dell'iniziativa, l'obiettivo può dirsi conseguito solo in parte, considerato che degli oltre 20 milioni di modelli predisposti, soltanto 1,4 milioni di contribuenti hanno direttamente trasmesso in via telematica il modello (generalmente con modifiche), mentre circa 17,8 milioni hanno fatto ricorso a CAF e professionisti, in non pochi casi con aggravio delle tariffe praticate e, in via ormai del tutto marginale, al sostituto d'imposta.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2015

1.1. Andamenti generali

Con oltre 569 miliardi (+3,5 per cento), le entrate finali accertate nel 2015 hanno ripreso la crescita interrotta l'anno scorso, portando al 13 per cento l'aumento cumulato nell'ultimo quinquennio (tavola 1.1).

Tale risultato è il frutto di diversi fattori.

L'analisi per titoli riportata nelle tavole allegate rivela il ruolo determinante delle entrate tributarie (+3,7 per cento), trainate soprattutto dalla dinamica positiva delle imposte dirette (+6 per cento, rispetto all'anno precedente), laddove le imposte indirette si sono fermate ad un +1,1 per cento. Fra le prime, si segnala l'accelerazione determinata dall'Irpef (+7 per cento), anche a

LE ENTRATE DELLO STATO

seguito del diverso meccanismo di contabilizzazione del gettito introdotto dal d.lgs. n. 175/2014 (al lordo dei rimborsi maturati dai contribuenti, con un aumento contestuale delle compensazioni d'imposta): il confronto omogeneo con l'accertato 2014 rivela, invece, un tasso di crescita molto più contenuto (+1,9 per cento). E ancora più contenuta sarebbe risultata la *performance* di cui è accreditata la principale imposta del nostro sistema tributario se non si fosse proceduto ad integrare (anzitempo, rispetto alle correlate regolazioni contabili, da operare nel 2016) il gettito delle ritenute operate dai sostituti d'imposta del settore pubblico dell'importo (1,5 miliardi) destinato all'erogazione del "bonus" da 80 euro. Più trasparente è invece risultata la dinamica segnata da talune forme di tassazione sostitutiva, interessate da aumenti di aliquota (imposte sulle rendite finanziarie, imposta sul risultato netto di gestione dei fondi pensione) o dall'ampliamento della base imponibile derivante da un aumento della platea dei contribuenti optanti (si veda, nella terza sezione di questo capitolo, il Riquadro dedicato a "La cedolare secca sugli affitti"). Tra le imposte indirette, invece, primeggia la crescita dell'Iva (+3,2 per cento), nonostante la frenata registrata dalla componente relativa alle importazioni. Ma anche la nostra principale imposta indiretta mostra un profilo alterato, per effetto dell'anticipazione di gettito che caratterizza il nuovo meccanismo dello "split payment". E lo stesso può dirsi per l'altro segmento impositivo che mostra nel 2015 una dinamica positiva: il 6,7 per cento di cui sono accreditati i "Proventi del lotto", esprimono non solo l'evoluzione delle entrate erariali correlata alle giocate, ma anche l'introduzione di forme di prelievo straordinario (come quello operante nel 2015 a carico di concessionari e gestori degli "apparecchi di intrattenimento" – si veda il paragrafo 3.2, dedicato a "I proventi da giochi").

Per contro, il Titolo II "Entrate extra-tributarie" registra, per il secondo anno consecutivo, una lieve flessione (-1 per cento), portando a poco meno di tre punti la perdita di gettito rispetto al 2013.

Infine, il Titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti" segna un consistente aumento rispetto al 2014 (+ 60 per cento), elevando al 170 per cento la crescita cumulata rispetto all'inizio del decennio.

TAVOLA I.1

LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015
Previsioni Iniziali Competenza	480.648	528.530	548.641	545.411	544.156
Previsioni Definitive Competenza	493.239	536.786	548.855	557.936	559.157
Previsioni Iniziali Cassa	441.724	478.998	495.679	491.037	495.703
Previsioni Definitive Cassa	454.343	487.003	495.891	503.561	510.641
Accertato	521.742	545.791	553.992	550.187	569.566
Riscosso Competenza	452.457	472.420	481.848	478.547	501.957
Da Riscuotere Competenza	69.285	73.371	72.144	71.640	67.608
Versamenti Competenza	433.241	448.069	458.517	453.622	474.213
Da Versare Competenza	19.216	24.351	23.331	24.925	27.744
Riscosso Residui (lordo da versare)	30.865	35.447	41.158	47.268	47.319
Da Riscuotere Residui	115.257	133.718	149.639	95.978	103.362
Versamenti Residui	19.416	23.610	25.148	30.684	37.773
Da Versare Residui	11.449	11.837	16.010	16.584	9.546
Riscosso Totale	483.322	507.867	523.006	525.815	549.276
Da Riscuotere Totale	184.542	207.089	221.783	167.618	170.970
Versamenti Totali	452.657	471.678	483.665	484.306	511.987
Da Versare Totale	30.665	36.188	39.341	41.509	37.289
Riscosso Residui (netto)		4.782	4.970	7.927	5.810
Riscossioni dell'anno		477.202	486.818	486.474	507.767
Δ Accertamenti (in %)		4,61%	1,50%	-0,69%	3,52%
Δ Riscossioni competenza (in %)		4,41%	2,00%	-0,69%	4,89%
Δ Versamenti competenza (in %)		3,42%	2,33%	-1,07%	4,54%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

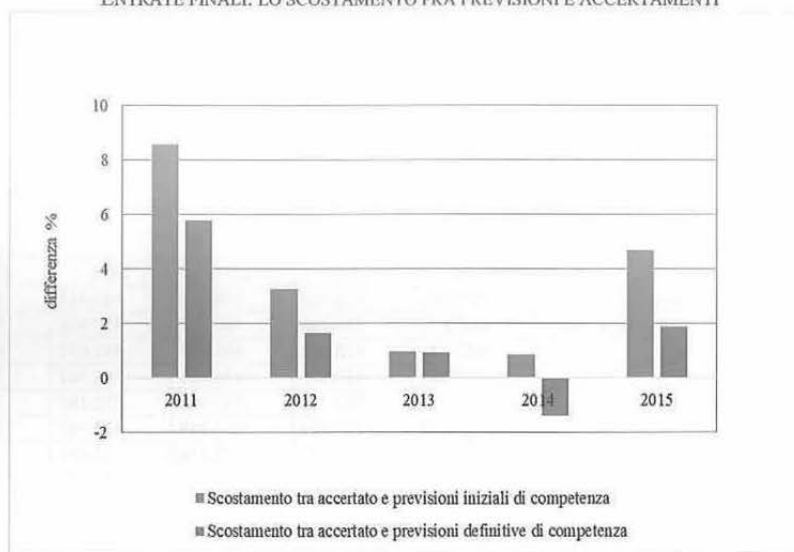
Va peraltro considerato che sull'accertato hanno influito in modo considerevole le insussistenze che, fra il 2014 e il 2015, risultano più che dimezzate (da 118 a 59 miliardi), dopo il raddoppio segnato l'anno precedente. Un fenomeno, questo, che si è distribuito in misura pressoché equivalente fra le entrate extra-tributarie (-26,7 miliardi) e quelle tributarie (-31,6 miliardi).

In passato, la Corte ha avuto più volte modo di sottolineare gli scostamenti registrati fra accertamenti e previsioni di entrata. Nel 2015, tale fenomeno è risultato significativamente accentuato, sia rispetto alle previsioni iniziali (4,7 per cento, cinque volte il differenziale 2014), sia rispetto alle previsioni definitive, superate di circa 2 punti (grafico 1.1). Tali risultati, segnalano una difficoltà di previsione che, come nel 2011, si concretizza in una sottostima dell'evoluzione attesa delle poste di entrata; difficoltà che, anche per il 2015, sembra ricollegabile, da un lato, alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e, dall'altro, alla quantificazione di provvedimenti la cui efficacia è condizionata dalle reazioni di comportamento dei contribuenti.

Anche in questo caso, il dato di sintesi sottintende esiti di dimensioni diverse per i tre titoli di bilancio. Da un lato, le entrate tributarie, leggermente sottostimate in sede previsiva (-0,5 per cento) dopo che per anni hanno sofferto di fenomeni di sovrastima. Dall'altro le extra-tributarie, per le quali il grado di sottostima delle previsioni arriva nel 2015 fino al 24 per cento.

GRAFICO 1.1

ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'altro lato, ancora, il Titolo terzo, segnato da scostamenti accertamenti/previsioni di dimensioni notevoli e di segno opposto fra le previsioni iniziali e quelle definitive.

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2015 (oltre 549 miliardi, nel complesso), segnala una significativa crescita rispetto al 2014 (4,5 per cento), a conferma di un *trend* che dal 2011 ha visto crescere il gettito di oltre il 14 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile al corposo aumento delle riscossioni in conto competenza (+4,9 per cento), solo in parte frenato dalla sostanziale invarianza delle riscossioni in conto residui.

LE ENTRATE DELLO STATO

Pur in presenza di un simile andamento, la riscossione in conto residui richiama una criticità già segnalata dalla Corte: la scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non offre la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui comporta che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio.

Un'analisi più attendibile, dunque, dovrebbe prendere in considerazione la riscossione totale netta: la riscossione dell'anno, insomma, andrebbe contabilizzata quale somma dei versamenti totali e del "da versare totale", al netto del "da versare dell'esercizio precedente"; proprio per sterilizzare il calcolo da duplicazioni.

TAVOLA 1.2

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

ENTRATE FINALI	2011	2012	2013	2014	2015	Δ 2015/2014	NI (2011:100)
Riscosso competenza:	452.457	472.420	481.848	478.547	501.957	4,9%	111
Titolo I	416.780	428.244	426.806	422.760	442.890	4,8%	106
Titolo II	32.442	36.287	51.688	50.362	50.316	-0,1%	155
Titolo III	3.236	7.889	3.354	5.425	8.751	61,3%	270
Riscosso residui (loro da versare):	30.865	35.447	41.158	47.268	47.319	0,1%	153
Titolo I	28.075	32.493	37.395	41.223	41.244	0,1%	147
Titolo II	2.788	2.945	3.759	6.030	6.065	0,6%	218
Titolo III	3	8	4	15	9	-37,6%	310
Riscosso Residui (netto):	4.169	4.782	4.970	7.927	5.810	-26,7%	139
Titolo I	2.717	3.288	2.664	4.924	2.848	-42,2%	105
Titolo II	1.454	1.486	2.302	2.990	2.954	-1,2%	203
Titolo III	-1	7	4	14	8	-42,9%	-800
Riscosso Totale:	483.322	507.867	523.006	525.815	549.276	4,5%	114
Titolo I	444.854	460.737	464.201	463.984	484.134	4,3%	109
Titolo II	35.230	39.233	55.446	56.392	56.382	0,0%	160
Titolo III	3.239	7.897	3.359	5.440	8.761	61,1%	271
Riscossioni dell'anno:	456.626	477.202	486.818	486.474	507.767	4,4%	111
Titolo I	419.496	431.532	429.469	427.684	445.738	4,2%	106
Titolo II	33.895	37.773	53.989	53.351	53.270	-0,2%	157
Titolo III	3.235	7.896	3.359	5.439	8.759	61,0%	271

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della cassa evidenzia la crescita dei versamenti totali: di poco meno del 6 per cento rispetto al 2014, ma di oltre il 13 per cento nel più ampio arco quinquennale (2011-2015). Se, però, si depura dell'importo dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al *Fondo ammortamento titoli di Stato*, il versato totale passa da 458,7 del 2013 a 459,8 miliardi, con un incremento (0,2 per cento) pari a un decimo di quanto registrato nel 2013.

Le entrate tributarie riscontrano un aumento dei versamenti totali (+5,7 per cento), imputabile soprattutto ai quelli in conto residui (+27 per cento), laddove i versamenti in conto competenza registrano un aumento di poco superiore al 4 per cento.

Le entrate extra-tributarie, a loro volta, rilevano una sostanziale stabilità in termini di cassa (0,3 per cento), distribuita uniformemente fra i versamenti in conto competenza e in conto residui.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Di fatto, gli introiti del titolo segnano una stabilizzazione dopo il balzo registrato nel 2013, provocato dalla contabilizzazione tra le entrate extra-tributarie degli utili afferenti alcuni giochi della ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che nei precedenti bilanci di previsione erano ricompresi fra le entrate tributarie.

1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono definite al netto degli introiti riferibili a forme di “condono” e comprendono gli importi delle sanzioni e degli interessi relativi, nella misura recata dagli specifici capitoli del Titolo II. Queste “correzioni” consentono di rendere omogenea la serie storica, escludendo il concorso di fattori contingenti e superando le diverse classificazioni intervenute nel tempo (fino a tutto il 1999 le entrate da sanzioni e interessi erano contabilizzate fra le entrate tributarie).

I risultati conseguiti (tavola 1.3) offrono le seguenti indicazioni.

Gli accertamenti, pari a poco più di 66 miliardi, segnalano una flessione rispetto al 2014, riportandosi ai livelli di inizio decennio. Si conferma, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito.

TAVOLA 1.3

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015
Residui al 31/12	132.006	145.257	153.059	103.649	105.859
Residui iniziali	155.433	132.006	145.260	153.059	103.649
Previsioni Iniziali Competenza	45.994	53.795	54.524	54.506	50.993
Previsioni Definitive Competenza	46.297	53.080	54.495	54.111	50.673
Accertato	65.628	66.432	65.346	66.907	66.178
Riscosso Competenza	8.337	8.261	8.716	9.401	9.809
Da Riscuotere Competenza	57.291	58.170	56.631	57.506	56.369
Versamenti Competenza	7.778	7.752	8.208	8.794	9.234
Da Versare Competenza	560	509	508	607	575
Riscosso Residui (lordo da versare)	3.809	3.857	3.705	3.960	4.357
Da Riscuotere Residui	73.476	85.933	95.261	44.777	48.118
Versamenti Residui	3.130	3.213	3.046	3.201	3.560
Da Versare Residui	680	644	659	759	797
Riscosso Totale	12.147	12.118	12.421	13.361	14.166
Da Riscuotere Totale	130.767	144.103	151.891	102.283	104.487
Versamenti Totali	10.907	10.965	11.254	11.995	12.794
Da Versare Totale	1.240	1.153	1.167	1.366	1.372

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tale ruolo, d'altra parte, risulta più evidente alla luce delle entrate effettivamente affluite all'Eriario: nel 2015, infatti, risultano aumentate sia le riscossioni di competenza, che si attestano a circa 9,8 miliardi, che i versamenti di competenza, pari a oltre 9,2 miliardi. In entrambi i casi, si segnala la forte accelerazione (dell'ordine del 20 per cento) registrata nell'ultimo quinquennio.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) segnala un livello (prossimo al 15 per cento) che, anche se non elevato, segnala comunque un deciso miglioramento rispetto al 2014 (14 per cento) e, soprattutto, rispetto al 2011 (13 per cento).

La riscossione in conto residui evidenzia un'ulteriore accelerazione (+10 per cento), che si va ad aggiungere a quella registrata nel 2014, portando la crescita nel biennio prossima al 18 per cento: un esito che riflette sia una minore formazione dei residui sia, come si specificherà oltre, un processo di smaltimento accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione.

LE ENTRATE DELLO STATO

La riscossione totale completa il quadro positivo: collocatasi a oltre 14 miliardi, con un aumento del 6 per cento, conferma la tendenza al rialzo manifestatasi nel 2014 (+7,5 per cento), portando a oltre 2 miliardi (+17 per cento) il volume degli introiti aggiuntivi conseguiti dall'inizio del quinquennio.

1.3. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

Nel 2015, le entrate finali di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato riconducibile in larga parte alla componente *entrate tributarie*, nell'ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (99 per cento) del titolo (tavola 1.4).

Per contro, le entrate tributarie non ricorrenti che, nell'insieme, registrano un forte ridimensionamento rispetto al 2014 (-40 per cento), spiegano appena il 2 per cento delle entrate tributarie complessive.

Meno pronunciato è il divario che si rileva sul versante delle entrate extra-tributarie, in cui la quota di entrate non ricorrenti (il 6 per cento sul totale del Titolo) sconta l'imputazione di capitoli che, almeno in parte, riguardano proventi di natura non ricorrente.

Tali andamenti riflettono le modalità di classificazione adottate.

In proposito, va innanzitutto chiarito che il criterio seguito dalla Ragioneria generale dello Stato prevede l'imputazione alle entrate ricorrenti di tutti gli introiti per i quali la normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dalla sua eventuale aleatorietà.

Allo stesso modo, occorre però anche sottolineare che in passato la stessa Ragioneria aveva adottato un diverso criterio di classificazione a proposito di una particolare tipologia di entrate: in sostanza, nel caso delle entrate eventuali e diverse, classificate fra le entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base alla continuità del gettito nel tempo, anche se derivante da singoli elementi, alcuni dei quali possono configurarsi come *una tantum*.

Queste scelte sono state oggetto di osservazioni da parte della Corte che, in occasione di specifiche indagini¹, aveva avuto modo di osservare come la distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentisse di apprezzare compiutamente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale.

TAVOLA 1.4

ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI: RISCOSSIONI PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)

	Entrate ricorrenti	Entrate non ricorrenti	Totale Titolo	Entrate ricorrenti/Totale	Entrate Non ricorrenti/Totale
I	481.009	3.125	484.134	99%	1%
II	52.799	3.582	56.382	94%	6%
III		8.761	8.761	0%	100%
Entrate Finali	533.808	15.468	549.276	97%	3%
IV	259.542		259.542	100%	0%
Totale	793.351	15.468	808.819	98%	2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, la Ragioneria ha provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo il capitolo delle entrate eventuali e diverse di pertinenza del Dipartimento del Tesoro (capitolo 2368), ma anche l'analogo capitolo di pertinenza del Dipartimento delle Finanze (capitolo 2319). Pur dovendosi apprezzare lo sforzo

¹ Referto della Corte dei conti su "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008" (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008); indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

compiuto, il contenuto degli articoli risulta ancora spesso indeterminato e richiede un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. In proposito, giova rammentare che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato già in passato ha convenuto che, in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti", l'aggregato "entrate eventuali e diverse" potrebbe rivelarsi fuorviante, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

1.4. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Nella configurazione del bilancio, le entrate riassegnabili e quelle eventuali e diverse sono accomunate dalla casualità e dall'imprevedibilità.

Le prime, come è noto, identificano risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione che, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione (dove risulta indicato "zero" o "per memoria"), acquistano evidenza contabile in corso d'anno ed offrono dimensione compiuta solo a consuntivo. E' solo successivamente alla loro effettiva acquisizione in entrata, infatti, che si creano i presupposti per la riassegnazione su capitolo di spesa (mediante l'adozione di appositi decreti di variazione di bilancio del MEF): nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione; nell'esercizio successivo se invece sono versate nell'ultimo bimestre dell'anno.

Per il 2015, la Ragioneria ha rilevato riassegnazioni di entrata per un importo pari a oltre 16,1 miliardi, di cui 7,3 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre la quota più rilevante (8,8 miliardi) è stata destinata al rimborso prestiti (tavola 1.5).

TAVOLA 1.5
ENTRATE RIASSEGNATE PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA
(in milioni)

Amministrazione	Spese correnti	Spese in c/capitale	Rimborso spese passività finanziarie	Totale
Ministero dell'economia e delle finanze	2.614,4	401,9	8.816,9	11.833,2
Ministero dello sviluppo economico	326,9	560,0	-	886,9
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	171,4	0,0	-	171,4
Ministero della giustizia	156,4	0,7	-	157,1
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	76,5	0,1	-	76,6
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	459,4	0,0	-	459,4
Ministero dell'interno	1.510,5	30,4	-	1.540,9
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	16,1	261,9	-	278,0
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	59,1	324,3	-	383,4
Ministero della difesa	145,2	2,2	-	147,4
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	29,0	5,7	-	34,6
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	64,1	12,8	-	76,9
Ministero della salute	56,7	0,0	-	56,7
Totale generale	5.685,5	1.600,1	8.816,9	16.102,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate, gli elementi forniti dalla RGS offrono le seguenti indicazioni:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (11,8 miliardi), seguito, con una quota pari a poco più di 1,5 miliardi, dal Ministero dell'interno e dal Ministero dello sviluppo economico (poco meno di 1 miliardo). Sono marginali, invece, le risorse assegnate agli altri ministeri;
- le riassegnazioni sono state destinate, soprattutto, al rimborso dei prestiti (+46 per cento rispetto all'anno scorso) e alle spese correnti (+12 per cento), mentre il finanziamento di spesa

LE ENTRATE DELLO STATO

di parte capitale si è ridotto ad un terzo, passando da 4,5 a 1,6 miliardi rispetto ai livelli del 2014;

- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per interessi passivi e redditi da lavoro dipendente. Fra le spese in conto capitale, invece, spicca la categoria “acquisizione di attività finanziarie”, anche se con un drastico ridimensionamento (- 90 per cento, circa) rispetto al picco segnato l’anno scorso.

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata², segnalando talune problematiche.

La prima attiene al prodursi di una vera e propria sottostima delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. Tale problematica sembra in via di parziale soluzione, considerando che la procedura di contabilizzazione registra un cambiamento a partire dal 2016: con la legge di bilancio per il triennio 2016-2018, “*al fine di favorire la piena operatività delle amministrazioni già da inizio anno*”³, sono state iscritte come previsioni iniziali in termini di competenza e cassa sugli stati di previsione dei Ministeri interessati quota parte delle risorse rivenienti nel corso dell’anno da disposizioni legislative che destinano alla spesa talune entrate di scopo, i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile nel tempo e sono agevolmente monitorabili (tramite capitoli e/o articoli di entrata dedicati). Le somme in entrata (e in spesa) stabilizzate corrispondono a proventi incassati per un ammontare annuo prevalentemente costante nel tempo.

La seconda problematica si concentra sulla consuetudine di prevedere l’utilizzo di entrate riassegnabili - per loro natura aleatorie - per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili, oltre che certe nel loro ammontare quali, in particolare, il rimborso di passività finanziarie (8,8 miliardi nel 2015) e il pagamento dei relativi interessi (1,3 miliardi). Si tratta di una scelta che, presumibilmente, trova spiegazione nella necessità di assicurare gli equilibri della finanza pubblica e che, d’altra parte, non ha riflessi sotto il profilo della copertura di spesa, se non per quanto attiene alla limitata efficacia temporale. Altre sarebbero le conclusioni ove si ritenesse più opportuno destinare entrate provenienti dalla prestazione di determinati servizi pubblici al miglioramento qualitativo e quantitativo dell’offerta.

Una terza problematica sottolineata dalla Corte riguarda l’assenza di 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. In tali circostanze, infatti, le funzionalità del sistema informativo non permettono di collegare le somme riassegnate alla spesa ai capitoli dell’entrata su cui è stato effettuato il versamento e l’unica soluzione disponibile, per tracciare la provenienza delle somme a copertura delle spese su capitoli che hanno registrato riassegnazioni, consiste nella consultazione del singolo decreto di variazione. Sono ancora all’esame, dichiara l’amministrazione, soluzioni tecniche per consentire il reperimento di tale informazione, attraverso la pianificazione di apposite funzionalità di sistema.

Va richiamata, infine, una quarta problematica: l’inadeguatezza dei sistemi informativi a disposizione della RGS di fronte all’esigenza - manifestata dalla Corte - di individuare una puntuale correlazione fra le entrate “riassegnabili” e quelle effettivamente “riassegnate”. Un’esigenza che trova spiegazione sia ai fini di una valutazione dell’offerta di determinati servizi da parte delle diverse amministrazioni (prestazioni, costi di gestione e relative entrate), sia nell’ottica di una fissazione delle priorità che dovrebbero guidare i criteri di riassegnazione alla spesa.

Se, come evidenzia RGS, in risposta ai quesiti istruttori posti dalla Corte, “*i sistemi informativi attualmente a disposizione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato,*

² Indagine svolta dalla Corte dei conti: delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato “*Indagine sull’andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili*”.

³ Come si sottolinea nella Circolare MEF-RGS n. 1 del 19 gennaio 2016. Ciò che non ha escluso, come ancora precisa l’Amministrazione, la formulazione di una *prudente previsione iniziale*.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

non consentono di quantificare con apposite funzionalità le entrate riassegnabili, ma soltanto di consuntivare quelle effettivamente riassegnate”, va anche rilevato, tuttavia, che l’esigenza di rendere di immediata percezione il legame fra entrate riassegnabili ed entrate riassegnate è affermata dalla stessa Amministrazione allorché, quando dirama istruzioni per garantire il monitoraggio delle entrate [riassegnabili] oggetto di stabilizzazione⁴.

D’altra parte, le singole Amministrazioni non hanno avuto difficoltà a corrispondere alle puntuali richieste della Corte in materia: a cominciare dalla Guardia di Finanza, per finire a quasi tutti gli altri Ministeri di spesa (tavola 1.6).

TAVOLA 1.6

ENTRATE PROVENIENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI E RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Entrate derivanti da servizi resi			Entrate riassegnate ai capitoli di spesa	
	Versato 2015	Riassegnabile	Versato 2014, riassegnabile nel 2015, co. 2	Variazione a seguito di riassegnazione	di cui co. 2
Economia e finanze (Guardia di Finanza)	8,1	3,2	1,0	2,0	0,5
Sviluppo economico	37,5	27,7	41,5	35,6	5,1
Lavoro e politiche sociali	0,3	0,2	0,0	7,9	1,1
Giustizia	2,8	2,8	0,0	5,3	0,8
Affari esteri e cooperazione Internazionale	1,6	1,5	0,2	1,5	0,0
Istruzione, università e ricerca	1,3	1,3	0,0	1,3	0,0
Interno	263,4	204,8	56,6	568,7	46,6
Ambiente, tutela del territorio e del mare	536,4	265,2	1,5	264,0	1,3
Infrastrutture e trasporti	265,9	109,7	259,6	369,3	259,6
Difesa	226,5	135,6	77,7	160,0	70,7
Politiche agricole, alimentari e forestali	14,2	9,1	3,5	9,8	0,9
Beni e attività culturali e turismo	41,8	41,8	2,6	33,7	2,6
Salute	29,9	29,9	4,1	14,1	0,6
Totale	1.429,9	832,8	448,3	1.473,3	389,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati e informazioni delle Amministrazioni dello Stato

Certo, si tratta di informazioni che presentano alcune criticità⁵, a conferma della diversità dei criteri e delle procedure seguiti da ciascuna Amministrazione in ossequio a specifiche disposizioni normative. Ma, allo stato dei fatti, non si dispone di altro, in attesa che le novità preannunciate dalla Ragioneria consentano di rilevare in maniera esaustiva l’esatta natura e composizione delle entrate riassegnabili e la loro assegnazione alle diverse tipologie di spesa.

⁴ Nella citata Circolare n. 1 del 19 gennaio 2016, il MEF-Ragioneria generale dello Stato sottolinea che: “*al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti in entrata per le somme oggetto di stabilizzazione, deve essere garantita l’affluenza delle predette somme in appositi capitoli/articoli di entrata e la loro corrispondenza con capitoli/piani gestionali di spesa. E’ necessario, quindi, che le entrate riassegnabili siano versate sul corretto capitolo/articolo di entrata*”.

⁵ Non di rado, ad esempio, entrate rivenienti da servizi resi non sono classificate nell’apposito capitolo delle Entrate extra-tributarie (2.1.2) ma, in ragione della loro aleatorietà, sono fatte rientrare fra le entrate non ricorrenti e di carattere straordinario. Altre volte, è emerso che talune Amministrazioni, nel computo dei proventi da riassegnare, includono capitoli di entrata di pertinenza del MEF. Senza considerare, poi, che non sempre è ravvisabile una corrispondenza puntualmente definita tra provenienza dell’entrata e destinazione alla spesa: come nel caso in cui l’entrata riassegnata su un capitolo di spesa provenga da più capitoli di entrata o, viceversa, quello in cui un capitolo di entrata destini risorse a più capitoli di spesa.

LE ENTRATE DELLO STATO

Le “entrate eventuali e diverse” identificano un ulteriore limite nell’articolazione del bilancio.

Come noto, la revisione delle unità elementari di entrata, per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l’oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli, onde rendere più chiaramente individuabile la fonte di gettito, è prevista dall’art. 40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), fra i principi e criteri direttivi per l’emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

Sebbene il Dipartimento della Ragioneria abbia dichiarato di aver posto specifica attenzione, in sede di istituzione di nuovi capitoli, alla denominazione degli stessi, nel 2015 si è rilevato un significativo aumento delle entrate eventuali e diverse: alla fine dell’anno, ne sono state accertate per 5,9 miliardi, oltre 1 miliardo in più (+22 per cento) rispetto al 2014. Peraltro, il confronto fra le due annualità consente di evidenziare una tendenza alla concentrazione nel MEF di tale tipologia di entrate: con un livello triplicato rispetto all’anno precedente (3,7 rispetto a 1,2 miliardi) il MEF ne spiega circa i due terzi dell’ammontare complessivo.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto dall’Amministrazione per individuare il contenuto di questo segmento di entrate, va tuttavia sottolineato, che appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte e troppo elevato è il peso delle *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell’entrata. Rimangono, in tal modo, sconosciute le componenti di una parte di gettito che si presenta, peraltro, con un carattere straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato, sebbene il fenomeno sia ridimensionato rispetto al pregresso. La Ragioneria ha nel tempo evidenziato che la denominazione riguarda entrate che non trovano un preciso finanziamento in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur appearing di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, in modo da fare assumere al fenomeno una collocazione ricorrente. Diversamente, per le voci di entrata fissate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di “*una tantum*”.

1.5. Entrate da sanzioni non tributarie

Le entrate da sanzioni non tributarie identificano gli esiti dell’attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria. Si articolano nelle seguenti tipologie:

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni (al netto dei capitoli 3312 e 3313, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni tributarie relative alle imposte dirette ed indirette);
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Questa nuova classificazione raccoglie capitoli ed articoli che, fino al 2007, erano imputati a ben tredici unità previsionali di base. La prima tipologia esprime la quota più rilevante dell’aggregato (i quattro quinti), mentre la seconda vi concorre in misura marginale.

Il consuntivo 2015 evidenzia un accertato (30,7 miliardi) di gran lunga maggiore sia delle previsioni iniziali di competenza (18,5) che delle previsioni definitive di competenza (18,9), a testimonianza di un rinnovato impegno nella comminazione delle sanzioni.

A tale sforzo, tuttavia, non hanno fatto seguito esiti in sintonia sul versante delle riscossioni che, con poco più di 2,9 miliardi, esprimono la vischiosità che frena la traduzione dell’attività di accertamento in incassi effettivi. Riprende così a crescere, dopo la flessione registrata nel 2014, lo *stock* dei residui, nel complesso pari a oltre 72 miliardi.

Come sottolineato nelle precedenti relazioni al Parlamento, si rinnova la raccomandazione alla Ragioneria generale di compiere un’opera di revisione dei capitoli che compaiono in bilancio con previsioni pari a zero, o “per memoria” e che presentino, invece, costantemente un gettito.

Al di là delle criticità gestionali, il dato più preoccupante che emerge è l’insufficiente capacità di riscossione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La non esaustività di un efficace monitoraggio della Ragioneria generale non trova rispondenza con l'attività svolta annualmente che, nell'individuare, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, considera anche alcuni di quelli relativi alle entrate sanzionatorie. Tale individuazione come noto è propedeutica alla determinazione della percentuale di abbattimento dei resti da riscuotere operata, in consuntivo, dall'Agenzia delle entrate.

1.6. La gestione dei residui

Dopo il forte smaltimento evidenziato nel 2014 (-20 per cento), la massa complessiva dei residui attivi ha registrato un'ulteriore riduzione anche nel 2015, fermandosi a 208,3 miliardi (-0,4 per cento). Si tratta di un risultato che, per quanto limitato, conferma la tendenza manifestatasi l'anno scorso, anche se l'evoluzione del 2015 appare riconducibile ad una diversa componente: i residui da versamento (in flessione del 10 per cento), laddove nel 2014 l'imponente caduta risultava concentrata fra i residui da riscossione (-25 per cento).

Questi ultimi, in effetti, registrano nel 2015 una sorta di effetto di "rimbalzo": con un aumento di poco più di 7 miliardi concentrato sulla componente in conto residui, recuperano in parte la caduta segnata nel 2014, riportando lo *stock* dei residui da riscuotere in conto residui al di sopra dei 100 miliardi. La correlazione che lega le tre variabili – residui totali, residui da riscossione in conto residui e residui da versamento in conto residui – è ravvisabile nell'andamento del fenomeno dei residui attivi negli ultimi anni (grafico 1.2).

Il fenomeno 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.

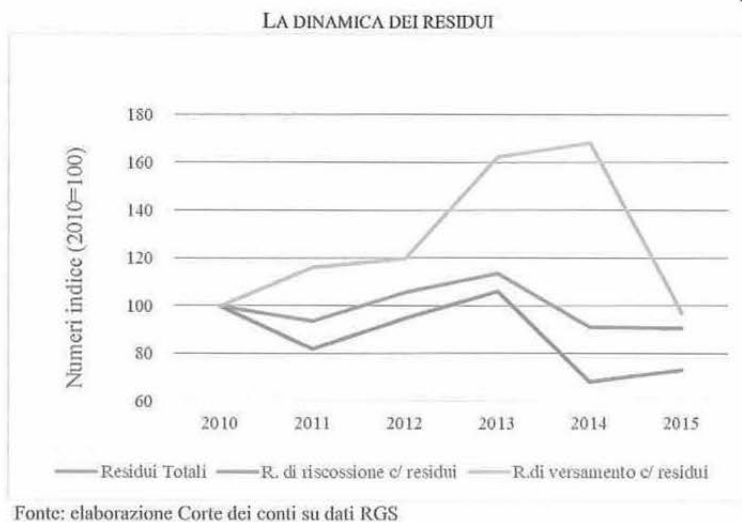
Per valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi, sono stati utilizzati alcuni indicatori diretti, da un lato, a misurare l'incidenza che sul totale residui hanno il "da riscuotere residui" e il "da versare residui", e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del "da riscuotere iniziale riaccertato".

L'analisi ha evidenziato:

- il ruolo determinante svolto dai residui "da riscuotere in conto residui", la componente che, da sola, identifica quasi la metà dell'intero fenomeno, anche se nell'ultimo quinquennio ha perso progressivamente quota (dal 61,3 per cento del 2010 al 49,6 per cento del 2015);
- il ruolo relativamente limitato esercitato da una componente relativamente minore come i residui "da versare in conto residui" (4,6 per cento sul totale, nel 2015), anche se con la loro accelerazione (in particolare nel biennio 2013-2014, quando ha quasi raddoppiato l'incidenza registrata nel 2010) hanno in passato concorso a frenare la flessione in atto del fenomeno nel suo complesso;
- una comunque limitata capacità di riscossione sui residui, che, ferma per lungo tempo su livelli esigui di poco superiori al 2 per cento, ha toccato il 4,7 per cento nel 2014, per poi ritornare su valori più contenuti (3,4 per cento nel 2015).

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 1.2



1.7. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

Il grado di esigibilità influisce sulla riscuotibilità dei residui: da ciò, l'obbligo per le Amministrazioni (ai sensi dell'art. 268 del Regio decreto n. 827 del 1924, "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato") di procedere alla classificazione dei resti da riscuotere, per grado di esigibilità.

L'esito di tale operazione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto, in cui la quantificazione dei residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2015 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (797.408 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 208.260 milioni. Il procedimento seguito, illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili, consta di diversi passaggi che possono essere sintetizzati nei termini seguenti:

- rettifica in aumento, per 1.957 milioni, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi;
- altre rettifiche minori ("SICR caricamento Allegati 23 e 24") che hanno inciso sul da riscuotere per -33 milioni;
- ulteriori correttivi che includono l'aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- abbattimenti, crescenti negli anni⁶, richiesti dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2015 sono risultati pari a -534.196 milioni.

Per quanto riguarda le modalità di elaborazione dell'Allegato 24 che, come si è anticipato, determina una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, la metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate si basa su una valutazione delle partite creditorie cui viene applicata una percentuale di presunta "incassabilità" sulla base di una distinzione tra (tavola 1.7):

⁶ Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -64.226 milioni nel 2003, erano cresciuti fino a -212.070 nel 2010, collocandosi nel 2014 a -483.135 milioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e ditte fallite, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 97,5 per cento;
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 1.660 milioni, ossia il 2,4 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell'ordine del 97,6 per cento;
- nullatenenti e soggetti verso i quali sono state esperite, invano, azioni esecutive/cautelari, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 100 per cento;
- soggetti solvibili, per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 8.093 milioni, con una percentuale di abbattimento pari al 74,1 per cento.

Nel complesso, dunque, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2015 dall'Agenzia delle entrate si commisurerebbe a poco più di 27 miliardi, pari al 4,8 per cento dello stesso carico, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 95,2 per cento⁷.

La metodologia adottata dall'Agenzia ha notevolmente corretto quanto si verificava in passato, quando la svalutazione dei crediti raggiunse il suo minimo nel 2003 con la percentuale del 50 per cento, rendendo il dato attuale più prudente e certamente anche più corretto.

TAVOLA I.7

RESIDUI DA RISCOSSIONE SUI RUOLI EMESSI DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE: RIDUZIONI E INCASSI FUTURI

(in milioni)

	Totale	Falliti	Dedecuti o Ditte cessate	Altri soggetti			Rate a scadere su dilatazioni non revocate
				Esecutiva/cautelare e Solo cautelare	Anagrafo tributaria negativa	Posizioni solvibili	
Totale complessivo carico ruoli affidato	795.042	141.108	82.827	346.666	95.672	128.769	
(-) Sgravi per indebitato	175.016	17.816	14.907	67.004	15.732	59.556	
Carico netto	620.026	123.292	67.920	279.662	79.940	69.212	
(-) Riscosso	35.377	3.059	1.666	17.662	2.001	10.988	
Residuo lordo	584.649	120.232	66.255	262.000	77.939	58.224	
(-) Sospensioni	17.537	2.532	771	10.037	1.566	2.629	
(-) Rateazioni	14.487	98	180	9.077	502	4.631	
RESIDUO NETTO	552.625	117.602	65.303	242.886	75.870	50.964	14,487
Incassi futuri stimati	27.097	2.917	1.600	-	-	8.093	14,487
in %	4,8	2,5	2,5	-	-	15,9	100,0
Riduzioni	525.528	114.685	63.703	242.886	75.870	42.871	-
in %	95,2	97,5	97,5	100,0	100,0	84,1	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e RGS

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**

Per una più precisa valutazione dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2015 occorre distinguere i risultati dell'attività di accertamento e controllo sostanziale, da quelli conseguiti attraverso l'attività di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate. La prima, infatti, riflette in modo specifico e diretto l'attività di contrasto all'evasione sostanziale svolta dagli uffici dell'Agenzia, anche con la collaborazione dalla Guardia di Finanza, mentre la seconda consegue in modo sostanzialmente automatico al comportamento non corretto tenuto dai contribuenti in sede di quantificazione e versamento del tributo dovuto sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Sul piano degli introiti monetari, l'attività di controllo e accertamento sostanziale ha comportato nel 2015 entrate per complessivi 7.753 milioni, con una flessione rispetto all'anno

⁷ Dato fornito dal Direttore dell'Agenzia delle entrate con nota del 12 maggio 2015.

LE ENTRATE DELLO STATO

precedente del 3,9 per cento. La diminuzione degli introiti interessa sia i controlli sostanziali (-3,9 per cento), sia i controlli c.d. "documentali" di cui all'art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 (-3,2 per cento).

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

	2012	2013	2014	2015*
Entrate da "controlli documentali" (art. 36-ter d.P.R. n. 600 del 1973)	418	386	368	356
Entrate da "controlli sostanziali" (da versamenti diretti e da ruolo)	6.772	7.154	7.697	7.397

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Quanto al volume delle attività di accertamento sostanziale svolte nel 2015, la produzione risulta in flessione rispetto all'anno 2014 dell'4,4 per cento, essendo passata da 650.213 accertamenti a 621.214.

TAVOLA 2.2

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
(NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI)

ATTIVITA'	2012	2013	2014	2015
Accertamenti Imposte dirette IRAP- IVA- REGISTRO	741.331	713.313	650.213	621.214
di cui:				
Imposte dirette. IRAP e IVA ORDINARI	343.652	329.457	317.276	301.996
Accertamenti parziali automatizzati (art. 41-bis d.P.R. n. 600 del 1973)	339.646	331.556	289.277	286.015
Accertamenti Registro	58.033	52.300	43.660	33.203

Fonte: Agenzia delle entrate

Pure in flessione (-22,5 per cento) si presentano le attività di controllo documentale ex art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 svolte nel 2015, passate da 572.288 nel 2014 a 467.158 nel 2015.

TAVOLA 2.3

ENTRATE DA CONTROLLI DOCUMENTALI (ART. 36-TER, DPR N. 600/1973)

Attività relativa ai "controlli documentali" (art. 36-ter)	Periodo d'imposta			
	2009	2010	2011*	2012**
Numero comunicazioni degli esiti dei controlli emesse nel quinquennio 2012-2015	595.202	605.431	572.288	467.158
di cui incassate*	425.660	424.199	396.766	285.709

*Anno di imposta 2011 aggiornati a febbraio 2016: numero comunicazioni per le quali risulta effettuato almeno un versamento diretto con delega mod. F24 a febbraio 2015

**Anno di imposta 2012: numero comunicazioni per le quali risulta effettuato almeno un versamento diretto con delega mod. F24 a febbraio 2016; la lavorazione relativa all'anno d'imposta 2012, avviata nel 2015, sarà ultimata entro la fine dell'anno 2016

Fonte: Agenzia delle entrate

L'attività di accertamento e controllo sostanziale in particolare

Nelle tavole che seguono è riepilogata l'attività di accertamento e controllo sostanziale realizzata nel 2015 dall'Agenzia delle entrate, ponendola a confronto con i risultati conseguiti nel triennio precedente.

In merito alla articolazione dei controlli effettuati per fascia di maggiore imposta accertata, nella tavola seguente si riporta la distribuzione degli accertamenti eseguiti nel 2015 ai fini delle

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Imposte sui redditi e dell'IVA per le diverse tipologia di contribuenti, distintamente per fasce di maggiore imposta accertata.

I dati mettono in evidenza l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo. Ben 276.412 controlli (inclusi un non trascurabile numero di accertamenti con esito negativo e di accertamenti annullati in autotutela) su un totale complessivo di 588.011, pari al 45 per cento, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro.

TAVOLA 2.4

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI IMPOSTE DIRETTE E IVA ESEGUITI NEL 2015 PER FASCIA DI MIA

FASCIA DI MIA	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	IMPRESE DI PICCOLE E PROFESSIONISTI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI	VOLUNTARY DISCLOSURE	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI	Totale
	281	885	7.865	176	672	9.792	35	19.706	58.043	77.749
01 - 516	28	252	3.538	174	38	8.352	3.724	16.106	8.840	24.946
6,01 - 1.549	73	435	7.634	346	220	19.556	4.017	32.281	132.436	164.717
549,01 - 2.582	72	438	7.208	302	300	18.667	2.905	29.892	51.161	81.053
582,01 - 5.164	126	800	15.942	544	694	20.765	4.163	43.034	28.003	71.037
164,01 - 10.329	155	1.130	23.205	792	963	14.469	2.964	43.678	6.241	49.919
1.329,01 - 15.494	105	771	15.123	575	617	6.167	1.092	24.450	769	25.219
1.494,01 - 25.823	150	1.118	17.637	744	774	5.576	752	26.751	381	27.132
1.823,01 - 36.152	117	835	9.790	495	426	2.712	234	14.609	82	14.691
1.152,01 - 51.646	107	884	8.296	425	402	2.074	125	12.313	32	12.345
1.646,01 - 103.291	248	1.633	11.063	570	418	2.503	163	16.598	20	16.618
13.291,01 - 154.937	176	791	4.138	141	144	921	38	6.349	5	6.354
14.937,01 - 185.925	76	324	1.443	51	46	312	9	2.261	1	2.262
15.925,01 - 309.874	186	801	3.115	68	64	681	22	4.937		4.937
19.874,01 - 413.165	94	335	1.261	24	16	274	6	2.010		2.010
3.165,01 - 516.457	82	204	793	12	14	146	4	1.255		1.255
6.457,01 - 1.549.371	351	923	2.207	35	17	356	9	3.898		3.898
549.371,01 - 2.582.284	86	315	368	3	2	70		844		844
582.284,01 - 5.164.569	121	230	237	4		38		630		630
164.569,01 - 15.493.707	64	125	91			17		297	1	298
1.493.707,01 - 25.822.845	23	18	6	1		4		52		52
LTRE 25.822.845,01	13	15	12	1		4		45		45
TOTALE	2.734	13.262	140.972	5.483	5.827	113.456	20.262	301.596	286.015	588.011

Compresi gli accertamenti con esito negativo e gli accertamenti annullati in autotutela
Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola 2.5 si riportano i dati riepilogativi della maggiore imposta complessivamente accertata (MIA) nell'esercizio 2015, distintamente per settore impositivo. Gli accertamenti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP sono del tutto prevalenti quanto al potenziale rilievo finanziario. Nel 2015 la MIA complessiva risulta in grave flessione (-16,4 per cento rispetto al 2014). Tale risultato deriva da una riduzione netta di tutte le tipologie di accertamenti sostanziali. La MIA si riduce sia con riguardo agli accertamenti ordinari ai fini delle Imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP (-18 per cento), che relativamente agli accertamenti parziali nelle Imposte dirette (-6,36 per cento) e agli accertamenti nel settore del Registro (-16 per cento).

TAVOLA 2.5

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015
MIA accertamenti ai fini Imposte dirette, IVA e IRAP	27.765	24.001	25.373	20.817
MIA accertamenti parziali imposte dirette	432	474	440	412
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	363	392	307	258
Totale MIA	28.560	24.867	26.120	21.487

Fonte: elaborazione Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle entrate

Meno rilevante, come accennato in precedenza, ma non meno significativa sul piano della tendenza in atto, la progressiva e costante riduzione del numero dei controlli sostanziali eseguiti